إدارة المؤسسات الحكومية والعامة







تأليف

الدكتور محمد سرور الحريري

إدارة المؤسســــات

الحكومية والعامة

جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة

الطبعـة الأولـى

1436هـ – 2016م

لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو تخـزين مادته بطريقة الاسترجاع أو نقله على أي وجه أو بـأي طريقـة إلكترونيـة كانـت أو ميكانيكيـة أو بالتصوير أو بالتسجيل أو بخلاف ذلك إلا بموافقة الناشر على هذا الكتاب مقدماً.

All right reserved no part of this book may be reproduced of transmitted in any means electronic or mechanical including system without the prior permission in writing of the publisher.



الأكاديميون للنشر والتوزيع
المملكة الأردنية الهاشمية
عمان – مقابل البوابة الرئيسية للجامعة الأردنية
تلفاكس : 0096265330508
جـوال : 00962795699711
E-mail: academpub@yahoo.com

رقم الإيداع لدى المكتبة الوطنية

(2015/1/234)

رقم التصنيف: 658.042

المؤلف ومن في حكمه:

محمد سرورالحريري

الناشر

الأكاديميون للنشر والتوزيع

عمان – الأردن

عنوان الكتاب:

إدارة المؤسسات الحكومية والعامة

الواصفات:

/ إدارة الشركات/ / الشركات الحكومية/

- يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصـنف عـن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى .

- يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عـن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصـنف عـن رأي شركة الأكاديميون للنشر والتوزيع .

ISBN :978-9957-590-22-2

إدارة المؤسسات

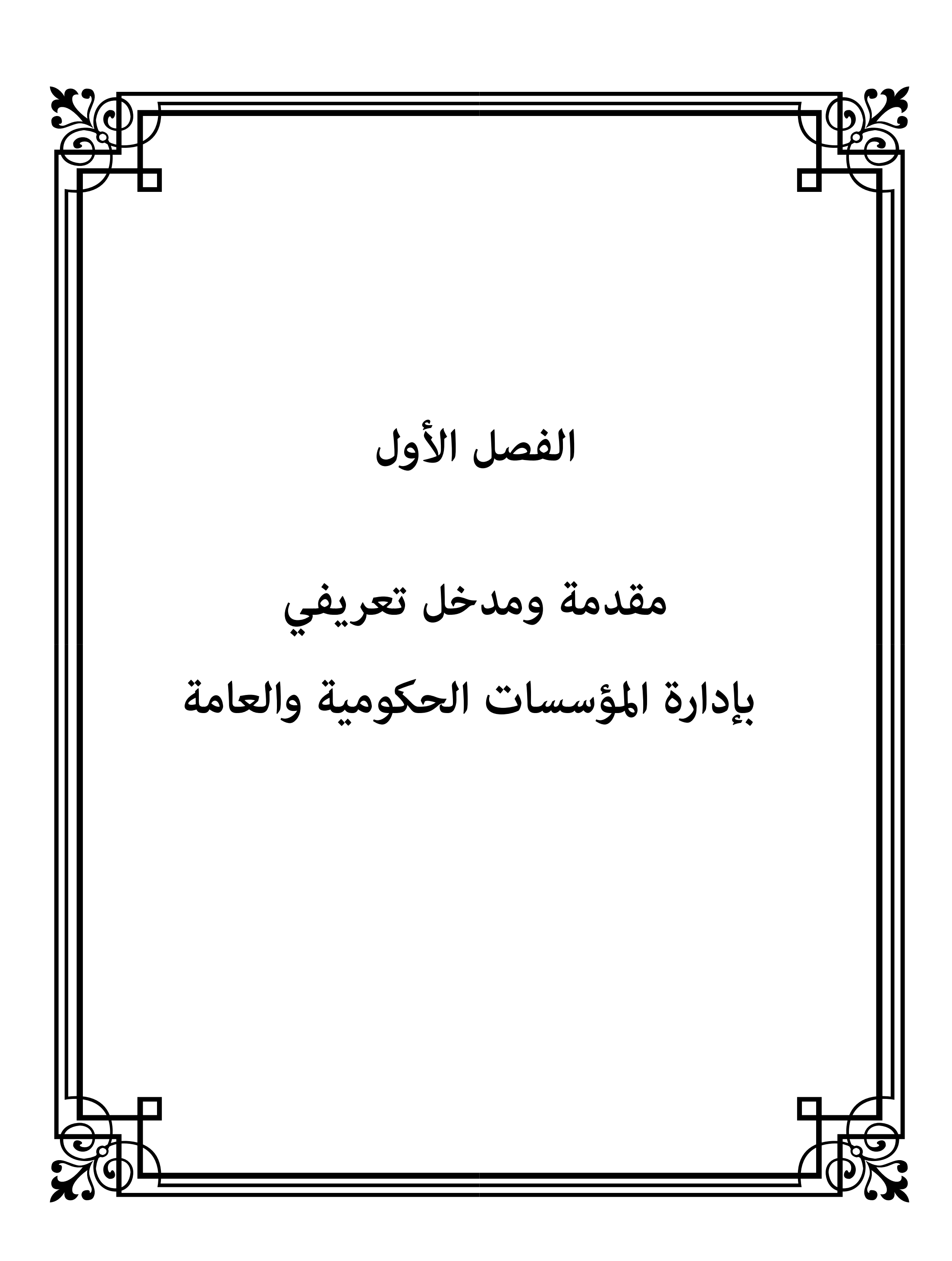
الحكومية والعامة

تأليـــف

الدكتـور محمـد سـرور الحريـري



الأكاديميون للنشر والتوزيع



الفصل الأول

مقدمة ومدخل تعريفي

بإدارة المؤسسات الحكومية والعامة

الفصل الأول

مقدمة ومدخل تعريفي بإدارة المؤسسات الحكومية والعامة

الحمد لله، والصلاة والسلام على رسول الـلـه، أما بعد:

فـإن موضـوع هـذا الكتـاب هـو إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة حيـث أننـا سنتعرض في هذا الكتاب إلى تفصيل كامل وشامل إلى قوانين وقواعد علم إدارة المؤسسات الحكومية والعامة.

وفي هذا الكتاب إدارة المؤسسات الحكومية والعامـة سـوف نقـوم بشرح وتفصـيل جميع أنواع الأنظمة والقوانين والقواعد المتعلقة بإدارة المؤسسات الحكومية والعامة المتعددة والمتنوعة المتعارف عليها والموضوعة وفق قواعد حديثة.

تعريف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة لغة واصطلاحاً:

تعريف الإدارة لغة:

وردت عدة تعريفات في معاجم اللغة إذ جاء تعريفها في لسان العرب في مادة دور (وإدارة عن الأمر وعليه. وداوره، ويقـال: أدرت فلانـاً عـن الأمـر إذا حاولـت إلزامـه إيـاه وأدرته عن الأمر إذا طلب منه تركه) [1]، كما جاء تعريفهـا بمعجـم الطـلاب في مـادة (أدار) (أدار الوزير العمل «أشرف عليه». وعلم الإدارة: العلم يتعلق بكيفية إدارة الأعمال)[2].

---

[1] ابن منظور لسان العرب، طبعة جديدة صححها أمين محمد عبدالوهاب ومحمد الصـادق العبيـدي، ط1، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت – لبنان (1416هـ 1995م)، ج4 مادة دور ص (448). نقـلاً مـن: البحـوث الإداريـة مـن منظـور الفكـر الإداري العـربي الإسـلامي: التأصـيل والتوظيفات المعاصرة،(2004)، القاهرة – مصر .

[2] د. محمد إسماعيل الصيني، حيمور حسن يوسف معجم الطلاب، د.ط (مكتبة لبنان بـيروت لبنـان) مادة أدار، ص50، نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكـر الإداري العـربي الإسـلامي: التأصـيل والتوظيفات المعاصرة،(2004)، القاهرة – مصر .

تعريف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الاصطلاح:

أورد علماء الإدارة عدة تعريفات للإدارة العامة في الاصطلاح تتفق في معناها العام وتتفاوت في بعض الجزئيات كما عرفها علماء المسلمين بتعريفات مختلفة وسوف نورد بعض التعريفات بفرض الوقوف عليها ومقارنتها سعياً للوصول إلى أمثل التعريفات وشمولها لمفهوم الإدارة العامة.

تعريف الإدارة في علماء الإدارة المعاصرين:

عرف الدكتور/ سعيد محمد المصري إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بأنها «مجموعة الأساليب والنظم المرتبطة بالأنشطة الإدارة التي تؤديها منظمات وأجهزة الدولة والتي تهدف بصفة أساسية وقاطعة إلى تحقيق الصالح العام في المجتمع. والتي تؤثر قراراتها تأثيراً شاملاً وعاماً ومباشراً على مصالح أفراد المجتمع وجماعاته، والتي تتأثر حركتها وتصرفاتها بدرجة كبيرة بالتفاعل، والتي تتأثر حركتها المستمر مع مقومات وعوامل البيئة القومية والعالمية بجميع أبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية»[3].

كما عرف محمد سعيد عبدالفتاح بأنها «مزج من القوانين واللوائح والعلاقات التي تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسة العامة، وينحصر عمل الإدارة في توجيه وتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة»[4].

---

[3] د. سعيد محمد المصري، (1983م)، "نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة،(2004)، القاهرة – مصر **"أساسيات في دراسة الإدارة العامة"**، ط3، دار المريخ للنشر، الرياض، ص25، نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة،(2004)، القاهرة – مصر .

[4] محمد سعيد عبدالفتاح (1986)، "**الإدارة العامة**"، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية - مصر ، ص20. نقلاً من: البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة،(2004)، القاهرة – مصر.

كما عرفها الدكتور أمين ساعاتي بأنها «تعاون جهود الجموع في المحيط العام بحيث تـنظم علاقـات السـلطات الـثلاث التشريعيـة والتنفيذيـة والقضـائية في تعاملهـا الـبشري والمادي من أجل تحقيق الأهداف العامة»[5].

ومن واقع التعريفات وما ترمي إليه يظهر أن مفهوم الإدارة المعاصرة في مجموعـة النظم والتشريعات والقوانين والأساليب التي تمارسها الأجهزة العامة في الدولة كـالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة من خلال تفاعلها مع البيئة المحيطة وفق ما يتـوفر فيهـا مـن موارد خلال فترة زمنية محددة بهـدف الوصـول إلى أقصى قـدر يمكـن الوصـول إليـه مـن خدمة المجتمع[6].

كما تعرف الإدارة بمعناها العام بأنهـا «النشـاط الإنسـاني الـذي يسـتهدف تحقيـق التعاون الفعال المثمر بين الجهود البشرية المختلفة من أجل تحقيق هدف معـين بدرجـة عالية من الكفاءة والفاعلية». (مهنا، 2006، 25).

أما كلمة عامة فيقصد بها حكومية، تتميزاً للإدارة العامة عن أنـواع الإدارة الأخـرى مثل إدارة الأعـمال وإدارة المـنظمات الدوليـة، وتأسيسـاً عـلى ذلـك فـإن إدارة المؤسسـات الحكومية والعامةتهدف إلى تحقيق الخدمة العامة للدولـة، وبالتـالي يمكـن القـول بـأن إدارة المؤسسات الحكومية والعامةهي «الأنشـطة التـي تعنـى بتوجيـه الجهـود البشريـة لتنفيـذ السياسة العامة وفق أسلوب أو أسـاليب تحقـق الوظيفـة الاجتماعيـة والغايـات النهائيـة للجهاز الإداري وهي المصلحة العامة، كما تفسرها وتحددها المؤسسات الحاكمة». (مهنـا، 2006، 31).

---

[5] د. أمين ساعاتي، (1985)،"**الإدارة العامة في المملكـة العربيـة السـعودية**"، ط2، دار الشروق، جـده – المملكة العربية السعودية، ص21. نقـلاً مـن: البحـوث الإداريـة مـن منظـور الفكـر الإداري العـربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة،(2004)، القاهرة – مصر.

[6] البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة، (2004)، القاهرة – مصر.

ويعرف ويلسون إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بأنها «العمليات المتصلة بالحكومة والتي تؤدى بهدف إتمام المشروعات العامة بفاعلية وبما يتفق مع رغبات وطموحات الجماهير»، كما يعرف جلادين إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بأنها «ذلك النشاط المتعلق بأنشطة الحكومة الإدارية»، في حين يرى مارشال ديموك وجلاس ديموك بأن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة «مجال من مجال أوسع هو الإدارة، غير أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة تتعلق بالدولة وأهدافها والصالح العام والقانون، باعتباره العنصر الأساسي في المجتمع». كما يرى والدو أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هي «علم وفن الإدارة مطبقاً على الحكومة». (عبدالقادر& قابيل، 2000، 43).

في حين يرى إبراهيم درويش أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هي مجموعة الأنماط المتشابكة والمتداخلة والمتعلقة بعملية صنع القرارات لتنفيذه المتمثل في النشاطات المختلفة التي تصدر من المؤسسات العامة في داخل المؤسسات السياسية الرسمية في النظام السياسي. أما (إسماعيل صبري) فيرى أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامةهي «السياسة التي تقوم باقتراحها وتصميمها الأجهزة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو كلاهما والتي تهدف إلى إشباع حاجات عامة يشعر بها المجتمع». كما يرى (علي السلمي) أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في دولة ما هي «مجموعة الأجهزة والكيانات التنظيمية المختلفة القائمة لتخطيط وتوجيه وإدارة الموارد القومية وتنظيم علاقات الأفراد والجماعات في المجتمع بما يسمح بتحقيق الأهداف العامة للمجتمع، وتوفير مقومات النمو والتقدم والرفاهية الاقتصادية والاجتماعية»، وفي ضوء ما سبق فإننا نرى أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هي«النشاط والجهد الإنساني الهادف والمتميز والمتمثل في المشاركة في رسم وتكوين السياسات العامة للدولة

والقيام على تنفيذها من خلال مجموعة من العمليات والوظائف الإدارية أخذاً في الاعتبار الظروف والعوامل البيئية».(عبدالقادر& قابيل، 2000، 44).

ويقصد بإدارة المؤسسات الحكومية والعامة (Public administration) جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة.

فهي موضوع متخصص ومن المواضيع الأكثر شمولاً في فروع علم الإدارة.

والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداماً يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية عاليتين.

وتفيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة الادارة العامة.

فإدارة المؤسسات الحكومية والعامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

ولقد تطور مفهوم إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بتطور المجتمعات وتقدمها وبتطور وظيفة الدولة الحديثة وتحقق هذا التطور بتأثير عوامل متعددة منها: متطلبات التقدم الاقتصادي، والأزمات الاقتصادية وانتشار الأفكار الاشتراكية وظهور الانظمة السياسية الاشتراكية، مما جعل الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي ومسؤولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية واستمتاع الجماهير بثمرات هذا التطور والتقدم.

وتجلى هذا التطور، على الصعيد الإداري، بإضافة أعباء جديدة تـنهض بهـا الدولـة، فضلاً عن الأعباء التقليدية السابقة، مما دعا إلى إحداث أجهزة إداريـة جديـدة أو تطـوير الإدارات القائمة والوسائل التي تستخدمها وانعكس ذلك على نطاق تدخل الإدارة العامـة، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ السياسـة العامـة للدولـة وتحقيـق أهـدافها بـل اتسـع نطاق تدخلها أيضاً ليشمل المجال التشريعي. وذلك عن طريق إشراكهـا في رسـم السياسـة العامة للدولة في كثير من المجالات والنشاطات العامة والخاصة ولاسيما الاقتصادية منها.

حظيت إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بـاهتمام البـاحثين والعلـماء في جميـع أنحاء العالم وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية فنشأ علم جديد اسمه علم الإدارة العامة. غير أن هذا العلم، بوصفه واحداً من العلوم الاجتماعية التـي تعنـى «بالواقعـة الإداريـة» بصفتها ظاهرة اجتماعية، مازال ناشئاً لم تستقر قواعده بعد ولم يتحـدد إطـاره ومضـمونه بدقة.

فهو يتصل بسائر العلوم الاجتماعية مثل علـم السياسـة وعلـم الاقتصـاد والقـانون العام والمالية العامة وغيرها. كما يقترب كثيراً مـن علـم إدارة الأعـمال وذلـك عـلى أسـاس الوحدة والتقارب في التنظيم إلا أنه يختلـف عنـه كثـيراً في الأهـداف والوسـائل. فالهـدف الذي يسعى إليه المشروع الخاص وتهتم به إدارة الأعمال هو الربح، في حـين تسـعى إدارة المؤسسات الحكومية والعامة إلى تلبية حاجات المجتمع وتحقيق المصلحة العامـة. والإكـراه مستبعد في مجال القطاع الخاص ولا تعتمده إدارة الأعمال وسيلة لها ولكنه يؤدي دوراً بـارزاً في الإدارة العامة.

وإذا كانت أهمية إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة في تزايـد مسـتمر في حيـاة المجتمعات البشرية، فإن هذه الأهمية هي موضع جدل بين فقهاء القانون وذلك بحسب معتقداتهم ومذاهبهم الفكرية.

ففي الدولة الرأسمالية التي تلتزم بالمذهب الفردي، يعد فقهاء القانون، من أنصار هذا المذهب تدخل الدولة عن طريق أجهزتها الإدارية العامة، قيداً على حرية الأفراد. ويضيفون أن كل الخير في عدم التدخل في الحقل الاقتصادي. لكنهم، إثر نتائج الحروب، والثورة الصناعية، وشيوع المذهب الاشتراكي، والأزمات الاقتصادية، وجدوا أن تدخل الدولة شر لا بد منه ويجب أن يحصر في نطاق ضيق جداً.

أما الماركسيون فيقولون بتدخل الدولة إلى أقصى مدى، وذلك من أجل إلغاء الملكية الفردية وجميع قيم المجتمع الرأسمالي وتقاليده، ولن يكون هذا إلا عن طريق إيجاد الأجهزة الإدارية العامة التي تؤدي في النهاية إلى قلب المجتمع التقليدي رأساً على عقب بتغيير الواقع تغييراً جذرياً وشاملاً.

وفي الدولة التي تعتنق المذهب الاشتراكي ولا تقول بإلغاء الطبقات ولا تأخذ بالمذهب الفردي بصورة نهائية، يرى الفقهاء أن وجود إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ضرورة لا بد منها إلى جانب النشاط الفردي؛ وذلك من أجل إلغاء استغلال الإنسان وإشباع الحاجات العامة التي يعجز الأفراد عن إشباعها، عن طريق الأجهزة الإدارية العامة؛ وهذه هي وظيفة المرفق العام.

لقد أصبح للإدارة العامة في الوقت الراهن، أهمية قصوى فمن غيرها لا يمكن تنظيم شؤون المجتمع أو تحقيق النمو الاقتصادي، ومن ثم فوجود الإدارة العامة، والمذهب ألتدخلي عن طريق الأجهزة الإدارية العامة أصبح مسلماً به من قبل جميع المجتمعات رأسمالية كانت أم اشتراكية وذلك لوجود ضرورات ملحة أجبرت جميع الدول على تبني المذهب التدخلي.

ومن الأهمية بمكان أن نشير إلى أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هي نفس الإدارة بطبيعتها ومهامها ومكوناتها ولكنها تختص بالدول أو الحكومات، أي أننا عندما نتناول إدارة المؤسسات الحكومية والعامة إنما نكون بصدد الحديث

عن النشاط الإداري الذي تقوم به الحكومات في خدمة شعوبها. ومـن المعلـوم أن هنـاك ثلاثة سلطات رئيسية في كل بلد، السـلطة التشريعيـة وهـي التـي تسـن وتشرع الأنظمـة والقوانين والتشريعات في البلد، والسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومـة وهـي التـي تقـوم بتنفيذ الأعمال والخـدمات التـي تحتاجهـا الـبلاد (لـيس المقصـود بالتنفيـذ أنهـا لا تُعنـى بالتخطيط والتنظيم والتنسيق والمراقبة والمراجعة، وبقية أنشطة الإدارة، بـل إن كـل تلـك المهام تتـدخل في مهـام الدولـة أو الحكومـة)، لـذلك تسـمى إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامة أحياناً بالإدارة التنفيذية انطلاقاً من ذلك المفهوم. أما السلطة الثالثة فهي السلطة القضـائية. إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة إذاً هـي تلـك الإدارة التـي تقـوم بمهـام وواجبـات الدولـة ويقـول ليونـارد وايـت في كتـاب مقدمـة إلى دراسـة الإدارة «إن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة تضـمن جميـع العمليـات التـي تهـدف إلى تنفيـذ السياسـة العامة».

ماهية الإدارة العامة:

إن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة تستهدف تحقيق الأهداف العامة سـواء كان ذلك بأسلوب مركزي أو لا مركزي وسواء كانت هذه اللامركزية محلية أو مرفقيـة وذلك حسب النظام الإداري المتبع في الدولة. ومن الأهميـة القـول أن هنـاك العديـد من التعاريف التي حاولت تعريف إدارة المؤسسات الحكومية والعامـة ومـن أهمهـا تعريف ليونارد هوايت لـلإدارة العامـة بأنهـا (كـل العمليـات التـي تسـتهدف تنفيـذ السياسة العامة) ويعرفها ودرو ولسن (Woodrow Wilson) بأنها الغاية أو الهـدف العملي للحكومة إذ أن موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر من الفاعليـة والإتقان مع رغبات الناس وحاجاتهم. فعن طريق إدارة المؤسسات الحكومية والعامة توفر الحكومة حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بهـا... ويعرفهـا

عبد الملك عودة بأنها «تتكون أساساً من مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التي تعتنقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة في تنفيذها» (شيحا، 1983م: 41-44). ويرى (النمر وآخرون) أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة تعنى تنفيذ السياسة العامة وإخراجها إلى حيز التنفيذ، وهي بذلك تمثل تخطيط وتنظيم وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً للقوانين والتشريعات (1426هـ: 6-7).

نشأة وتطور الإدارة العامة:

نشأت إدارة المؤسسات الحكومية والعامة مرتبطة بالدولة ومنشأتها والوظائف التي تقوم بها الدولة لخدمة المجتمع، ولقد أصبحت إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في العصر الحديث من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية ولقد مرت إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بالعديد من مراحل التطور منذ نشأتها حيث تبلورت كعلم ونظام دراسي على يد ودرو ويلسون حيث قام بتحديد مفاهيمها كما حاول إقامة نظرية حديثه لها، ويعد ويلسون بحق أبو إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ومؤسسها بل وأول من كتب فيها حين نشر مقالته الشهير «دراسة الإدارة» في المجلة الفصلية الأمريكية للعلوم السياسية في يونيو من عام 1887م.

ولقد ساهم علماء وكتاب الإدارة في تطور إدارة المؤسسات الحكومية والعامة وتحديد مفاهيمها وأهدافها حيث نشر ليونارد هوايت عام 1926م كتاباً بعنوان «مقدمة في دراسة الإدارة العامة» ثم كتب هربرت سايمون عن السلوك الذي طبعت منه العديد من الطبعات في الفترة من 1947 إلى 1976م فأحدث تطوراً واضحاً في فكر إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ونظرياتها وعموماً

يمكننا أن نقسم المراحل التي مرت بها إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في تطورهـا إلى الآتي:

1. المرحلة الأولى: وهي المرحلة التي انفصلت فيها إدارة المؤسسات الحكومية والعامة عن السياسة وأصبحت تدرس كمادة منفصلة وزاد اهتمام العلماء والكتاب بالإدارة كميدان للدراسة ومجال للنشاط الحكـومي لا يهـتم فقـط بالجوانـب القانونيـة أو السياسية وإنما يهتم أساساً بالنواحي الإدارية والتنظيمية، وفي نهايـة هـذه المرحلـة ظهرت نداءات للعديد من الكتاب حول ضرورة البحث عن مبادئ للإدارة العامة.
2. المرحلة الثانية: وهـي المرحلـة التـي أخـذت إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة تتلبور وتكون هيكلها المستقل وأصبح لها مدارس وكليات خاصة تدرس بهـا وتمـنح شهادات دراسية متخصصة فيها.
3. المرحلة الثالثة: وهي المرحلة التي أنشئت معاهد للإدارة العامة فيها لتقوم بـإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لرفـع مسـتوى الإدارة الحكوميـة ولتقـدم الاستشـارات لحل المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجه الأجهزة الإدارية، ولتدريب العاملين بالخدمة المدنية. كما قامت حديثاً بتقديم برامج لتنمية القادة الإداريـين... وفضـلاً عن هـذا، فـإن إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة كعلـم وميـدان للدراسـة قـد توسعت وأصبحت تضم تخصصات مختلفـة منهـا: أصـول الإدارة العامـة، التنظـيم وأساليب العمل، تحليـل السياسـات الإداريـة، التخطـيط الإداري، تخطـيط المـوارد المالية وإدارتها، الدراسات السلوكية، العلاقات العامة، إدارة الحكم المحلي، تخطيط المـدن، إدارة التنميــة، وإدارة المؤسســات الحكوميــة والعامــة المقارنــة. (النمــر، وآخرون، 1426هـ: 16 – 19).

يقصد بإدارة المؤسسات الحكومية والعامة (Public administration) جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة. فهي موضوع متخصص من الموضوع الأكثر شمولاً وهو «الإدارة»، والإدارة هي تنفيذ الأعمال باستخدام الجهود البشرية والوسائل المادية استخداماً يعتمد التخطيط والتنظيم والتوجيه، وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة والتغذية الراجعة في تصحيح مساراتها، وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاية وفعالية عاليتين. وتفيد في ذلك من العلوم النظرية والتطبيقية، وحين تتعلق هذه الأعمال بتنفيذ السياسة العامة للدولة تسمى الإدارة «إدارة عامة».

فإدارة المؤسسات الحكومية والعامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفة تلبية الحاجات العامة، على اختلاف صورها، وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وتشمل أيضاً أسلوب عمل هذه الهيئات وطابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد.

وتسعى دول العالم إلي الاهتمام بدرجات متفاوتة بمصالح مواطنيها ومطالبهم مما أدى إلى اتساع نطاق عمل المنظمات العامة، وامتداد نشاط الدولة إلى كافة المجالات لتنظيم عملية توفير الخدمات للموطنين، وتحقيق العدالة الاجتماعية بينهم، وتوفير الرخاء والرفاهية لهم.

وعليه يمكن القول أن الإدارة قد صارت الآن واحدة من أهم حقائق الحياة في أي مجتمع من المجتمعات، تهيمن على موارده ومقدراته وتوجه جهوده وشئونه نحو تحقيق ما يرمي إلية المجتمع من أهداف بأقصى كفاءة ممكنة، وهي في هذا تتفاعل مع المجتمع تأثرا به، وتتأثر فيه.

ولقد برزت إدارة المؤسسات الحكومية والعامة أهميتها على إثر الحربين العالميتين اللتين وضعتا على عاتق الدولة أعباء جسيمة لم يكن من اليسير النهوض بها وإنجازها إلا بتوفر إدارة كفؤه.

وقد تزايدت أهمية إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بتطور المجتمعات وتقدمها وبتطور وظيفة الدولة الحديثة وتحقق هذا التطور بتأثير عوامل متعددة منها: متطلبات التقدم الاقتصادي، والأزمات الاقتصادية وانتشار الأفكار الاشتراكية وظهور النظم السياسية الاشتراكية، مما جعل الدولة محركاً أساسياً للتطور الاقتصادي والاجتماعي ومسئولة عن تحقيق العدالة الاجتماعية واستمتاع الجماهير بثمرات هذا التطور والتقدم.

وتجلى هذا التطور، على الصعيد الإداري، بإضافة أعباء جديدة تنهض بها الدولة، فضلاً عن الأعباء التقليدية السابقة، مما دعا إلى إحداث أجهزة إدارة جديدة أو تطوير الإدارات القائمة والوسائل التي تستخدمها وانعكس ذلك على نطاق تدخل إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، فلم يعد دورها يقتصر على تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها بل اتسع نطاق تدخلها أيضاً ليشمل المجال التشريعي، وذلك عن طريق إشراكها في رسم السياسة العامة للدولة في كثير من المجالات والنشاطات العامة والخاصة ولاسيما الاقتصادية منها.

تتمحور أهمية إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ممثلة بجهاز الدولة في تحقيق أهداف السياسة العامة (Public Policy) من خلال النشاطات العديدة سواء التنظيمية أو الخدمية أو الرقابية أو الإنتاجية التي تقوم بها والتي نوجزها في الآتي: (نصر الله ، 2002م، صـ19 – 24).

دراسة الإطار العام وأدوار إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

أ. وضع السياسة العامة (Making Public Policy):

لا شك في أن السياسة العامة في البلاد تقرر على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية كما أن الكثيرين يعتقدون أن جهاز إدارة المؤسسات الحكومية والعامة للدولة لا دخل له في تشكيل تل السياسة العامة، وإن عمله

يقتصر على تنفيذها، ألا أن الحقيقة مغايرة تماماً إذ أن جهاز إدارة المؤسسات الحكومية العامة يعتبر وراء تصميم وتشكيل وتنفيذ سياسات الدولة سواء الاقتصادية أو المالية أو الاجتماعية للأسباب التالية:

1. تتوافر لجهاز إدارة المؤسسات الحكومية والعامة الخبرات الفنية في مجالات شتى (زراعية، صناعية، تقنية، خدمية) التي يفتقر لها كل من السلطة التشريعية والسياسية مما يجعلها تعتمد عليه في تصميم وبلورة خطط ومشاريع وإستراتيجيات وفق متطلبات الواقع الفعلي للمجتمع.
2. إن قرب الأجهزة الحكومية من فئات المجتمع المختلفة وأصحاب المصالحة المتعارضة يجعلها أقدر على تنسيق مصالح المجتمع ووضع السياسات التي تتناسب مع مصالح الفئات المختلفة.
3. إن دور الجهاز الإداري للدولة له أبعاد كثيرة نظراً لاقتصار دور السلطة التشريعية على سن القوانين التي يصعب أحياناً تطبيق بعض التفاصيل لها في حل مشاكل فعلية، كما أن تلك القوانين قد لا تأخذ في الحسبان بعض الحالات التي قد تظهر عند تطبيق القوانين والتي تتطلب مرونة وحسن تصرف من الجهاز الإداري في التعامل مع تلك الحالات، ومن ناحية أخرى فإن تقييد حرية ذلك الجهاز الإداري في التصرف يجعله غير كفء، فعلى سبيل المثال إن حاجة البلاد إلى بناء سدود كبيرة قد ينجم عن ذلك ارتفاع في التكلفة والضرر بالبيئة المحلية إذا لم يشارك الجهاز الإداري في اتخاذ قرار بمتطلبات نجاح تلك المشاريع.
4. أن القرارات والسياسات التي تصدر عادة عن المحاكم والسلطة السياسية والتشريعية تتسم بالعمومية وبالغموض أحياناً، مما يترك للجهاز الإداري حرية التصرف في اتخاذ إجراءات عملية وقواعد لتفسير تلك القرارات والسياسات لجعلها قابلة للتنفيذ والتفسير، وقد تنشأ معارضة أحياناً لسوء

تفسير وتطبيـق تلـك القـرارات والسياسـات مـن قبـل الأجهـزة الحكوميـة (وزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة، مؤسسة الضمان الاجتماعي).

ب. توفير الاستقرار والاستمرارية للنظام السياسي:

يوفر الجهاز الإداري عنصر الاستمرارية والاستقرار للنظام السياسي في الـبلاد، بغـض النظر عما يجري من تغيير في الانتخابـات للمجلـس البرلمـاني وفي أعضـاء مجلـس الـوزراء، وذلك يعود لحقيقة كون الجهاز الإداري هو المسئول عن بلورة السياسـة وتنفيـذها، فـأي تغيير مفاجئ لمجلس الوزراء لن يؤدي إلى توقـف تنفيـذ المشـاريع والخطـط التنمويـة في البلاد أو إلغائها.

ج. توفير الخدمات الاجتماعية:

يضطلع الجهاز بمسؤولية إدارة وتنفيذ السياسة العامة، فهـو أداة لدولـة التـي مـن خلالهـا تسـتطيع تلبيـة احتياجـات المـواطنين مـن خـدمات صـحية وتعليميـة ومراقبـة النشاطات الاقتصادية والإنتاجية ومحاربة الجريمة والفساد والعبـث في المصـادر والـثروات الطبيعية.

د. عنصر توحيد لفئات المجتمع:

يضم الجهاز الإداري فئات وشرائح مختلفة من المجتمع تعمل في الأجهزة العديـدة المنتشرة في البلاد كما أن تطبيق مبـدأ تكـافؤ الفـرص وحـق العمـل للجميـع مـع مراعـاة الظروف المحلية للمناطق، فهذا المزيج الواسع من القوى العاملة يعتبر تجمع وطني يمثـل كآفة فئات المجتمع يسهم بأفكار متنوعة ومتباينة تؤدي إلى صون الفئات المختلفة وتوفير الفرص لتمثيلها ومشاركتها في تصميم وتحمل مسؤولية تنفيذ السياسة العامة في البلاد.

ه. نشر الوعي في المجتمع:

يلعب الجهاز الإداري دور إعلامي حيوي للتعريف بالسياسـات العامـة وتثقيف المواطنين بها من خلال الأجهـزة المتخصصـة كـوزارة الإعـلام وأجهـزة

التلفزيون والإذاعة، كما من شأن هذه السياسة كسب مساندة الرأي العام للسياسات الحكومية وإشراك المواطنين في توجيه النقد البناء وتقديم الأفكار المبتكرة لتطوير سياسات الحكومة، إلى جانب تلقي المعلومات المرتدة حول مدى فاعلية برامج وخطط الحكومة من عدمها وسبل تحسينها.

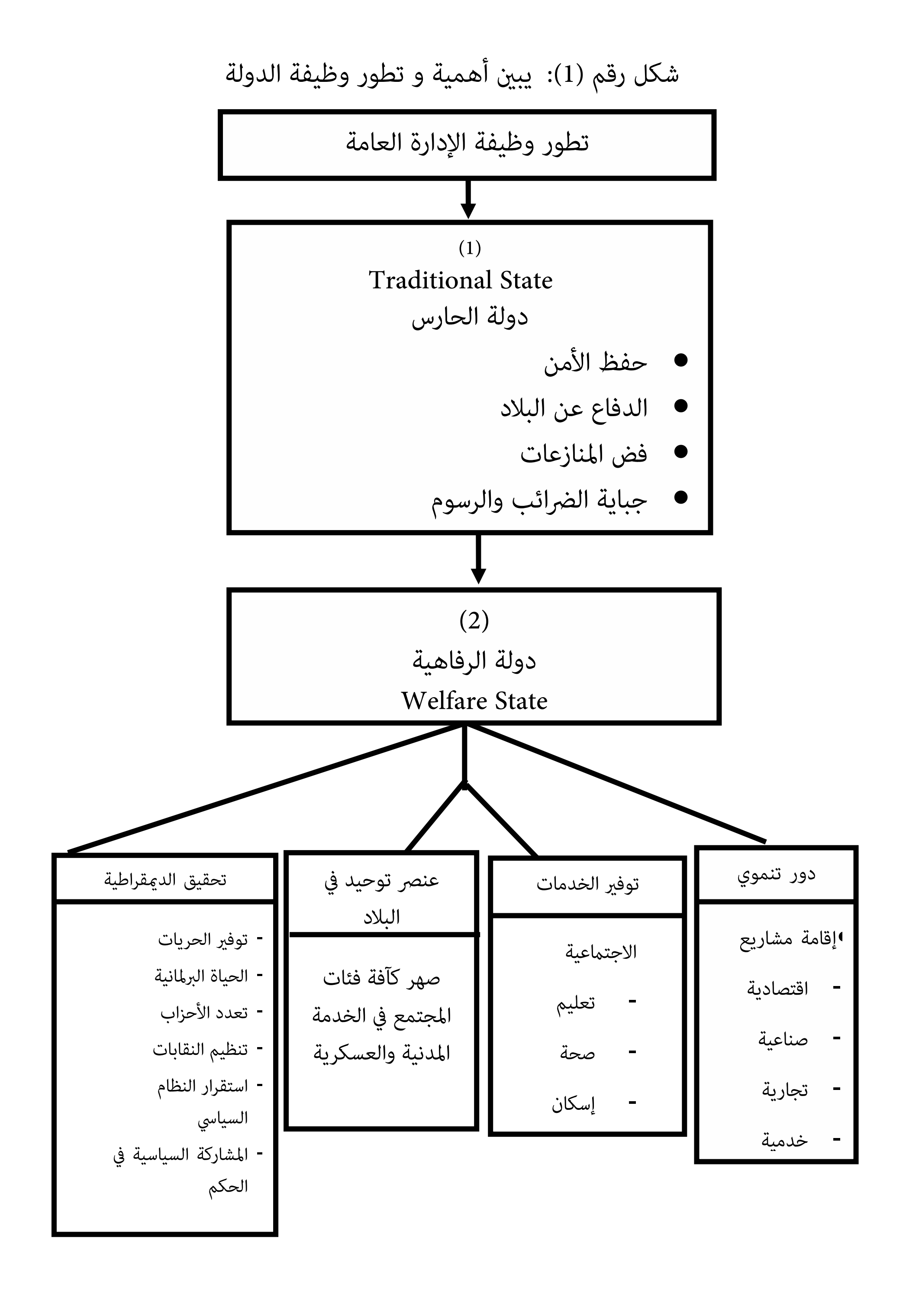
و. دور تنموي:

إن نتيجة تحول الدولة من الدور التقليدي (دولة الحارس) إلى دور دولة التنمية تطلب منها الدخول إلى عدة ميادين والاضطلاع بعدة وظائف وأنشطة اقتصادية التي كانت متروكة للأفراد في القطاع الخاص والمتعلقة بتنمية القطاعات المختلفة في الاقتصاد، كالصناعة والزراعة والخدمات في سبيل الإسراع في تنمية البلاد واللحاق بركب الدول الصناعية ورفع المستوى المعيشي ومكانة البلاد بين الأمم.

وقد وجدت الدول النامية أنه من الضروري تحقيق مزايا وفوائد التنمية التي تتمتع بها شعوب الدول الصناعية والتي أصبحت ملحة لشعوبها، كتحسين مستوى التعليم ونشره في سائر المناطق وكذلك توفير التأمين الصحي والسكن واتخاذ سياسات من شأنها تشجيع الاستثمارات في تكنولوجيا المعلومات والصناعات والخدمات المختلفة وتنويع المنتوجات ورفع مستوى الجودة لتقابل المقاييس الدولية ولإتاحة المجال لتسويق المنتوجات إلى دول العالم.

ولا شك في أن السياسة العامة في البلاد تقرر على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية كما أن الكثيرين يعتقدون أن جهاز إدارة المؤسسات الحكومية والعامةللدولة لا دخل له في تشكيل تلك السياسة العامة، وإن عمله يقتصر على تنفيذها، ألا أن الحقيقة مغايرة تماماً إذ أن جهاز إدارة المؤسسات الحكومية والعامةيعتبر وراء تصميم وتشكيل وتنفيذ سياسات الدولة سواء الإقتصادية أو المالية أو الاجتماعية للأسباب التالية: أنظر الشكل رقم (1).

شكل رقم (1): يبين أهمية و تطور وظيفة الدولة



الفكر الإداري وتطور الإدارة العامة:

إذا عدنا بالتفكير إلى آلاف السنين للبحث عن بعض الأعمال الناجحة خلال العصور التي قد مضت لوجدنا أن أول صورة تقابلنا في البحث عن أول عمل منظم الذي يعتبر من عجائب الدنيا في العصور القديمة هو بناء الأهرامات في مصر، وإذا نظرنا إلى ذلك الحدث الهام كأحد المشروعات العامة فإن ذلك البناء الضخم الذي تم على يد مجموعة من القرويين المصريين القدامى، يمثل صورة مثالية للعمل الإداري الدقيق. ولم تكن الإدارة بعيدة عن البابلين الذين نجحوا كثيراً في وضع نظم وتشريعات لعقود الملكية والقروض والبيع والشراء، وقد وضح حامورابي عام 2000 ق.م أول فكرة عن الحد الأدنى للأجور علاوة على وضعه نظاماً مبسطاً للرقابة، وكان للصينيين مهارات إدارة كبيرة، فقد تضمنت تعاليم كانفوشيوس مقترحات عملية للإدارة العامة للدولة، والتي أكدت على أهمية اختيار قيادات واعية تمتلك المهارة بشغل مواقع الدولة بحيث تتوفر فيهم صفات النزاهة وروح الإيثار، وقد كتب تشاد عام 1100ق.م أول دليل إداري لموظفي الدولة وتضمن ذلك الدليل بعض المصطلحات الإدارية المعروفة حديثاً مثل: التنظيم والتخصص، وفي تاريخ اليونان القديم، نجد الكثير من المؤشرات التي توضح مدى اهتمام اليونانيين القدامى بوظيفة الإدارة، على الرغم من عدم ورود الإدارة بمفهومها الحديث في شواهدهم أو أثارهم القديمة، وقد نظر فلاسفة الإغريق في تلك الفترة عند تفسيرهم لسلوك القادة إلى خصال القادة، أن القادة يولدون ولا يصنعون، أي أن صفاتهم تورثت لهم عن طريق آبائهم وأجدادهم، وأنها بذلك لا يتم اكتسابها من البيئة، وقد وضع سقراط مفهوم للإدارة على أنها مهارة خاصة وتختلف عن المهارة الفنية التخصصية للفرد، وهو مفهوم يقترب كثيراً من مفهوم الإدارة الحديثة، وأهتم أفلاطون في

كتابة اليوتوبيا ببعض المفاهيم الإدارية كالتسلسل الإداري الهرمي وتفويض السلطة وغير ذلك من المفاهيم التي تتصل بالإدارة، وقد تميز العصر الروماني بوجود نظام قوي للحكم يعكس المنزلة الكبيرة التي كان حكامهم يتمتعون بها وقدرتهم الكبيرة على تنظيم شؤونهم فمن خلال وجود مبدأ التسلسل الهرمي للسلطة ومبدأ تفويض السلطة تمكنت روما من التوسع وبسط نفوذها وتحقيق نجاحات عظيمة من خلال بناء إمبراطوريتهم التي فرضت سيطرتها في كثير من النواحي من خلال وضع نظم صارمة لتحصيل الضرائب وإمداد الأقاليم بالأغذية الضرورية وإدارة المستعمرات التابعة لها، بالإضافة إلى إعداد الحسابات المالية مما يعكس تطوراً نسبياً في إدارة الموارد والمال. (التهامي، 2008، 14).

وقد أرتبط الفكر الإداري دوماً بالأديان السماوية، حيث كان الأنبياء والمرسلين ممثلين لفكر القادة، فقد أوضح الدين الإسلامي أن نظام الحكم قد قدم صالح الجماعة على صالح الفرد وأكد مبدأ الشورى في قوله تعالى {وأمرهم شورى بينهم} سورة الشورى:38، وفي قوله سبحانه {وشاورهم في الأمر} سورة آل عمران:159، وبالتالي أعطى الإسلام حقاً أصيلاً للأمة لأن تختار حكامها وتراقبهم وتعزلهم، وأيضاً نجد عمليات تنظيمية رائعة في إرساء قواعد يبنى عليها الإسلام مثل إقامة الصلاة وإيتاء الزكاة وصوم رمضان وحج البيت من أستطاع إليه سبيلاً، وغير ذلك من النظم والأسس والمبادئ، وقد أرسى الإسلام العديد من المبادئ الإدارية المستقاة من القرآن الكريم، ومن سنة المصطفى والتي أسهمت إسهامات عديدة في إقامة الدولة الإسلامية، ومن أبرز تلك المبادئ: (التهامي، 2008، 18).

- التدرج الهرمي والسلطة، وكيفية الإمداد ونظام الدواوين، فضلاً عن خبرة تفويض السلطة ونظام الدواوين، ولامركزية الحكم في حكم الأنصار التابعة للدولة الإسلامية.

- اهتمام الدولة الإسلامية بعملية التخطيط بالمدى القريب أو البعيد.
- إرساء الإسلام لمبدأ الرقابة والإشراف والمتابعة علاوة عن الثواب والعقاب.
- إتباع مبدأ الديمقراطية في الإدارة.

وعلى الرغم من الجهود والأفكار السابقة التي أسهمت في بلورة مفهوماً أولياً للإدارة إلا أن الإدارة كمصطلح حديث متعارف عليه الآن قد ظهر متأخراً كثيراً وقد يرجع ذلك إلى أن المهن التجارية كانت قديماً من المهن غير المرغوبة في معظم المجتمعات، فقد وصفنا نابليون أعدائه الإنجليز عندما أراد تحقيرهم بأنهم أمة من أصحاب الحوانيت، وهكذا أثرت النظرة إلى التجارة وإلى رجال الأعمال على تسارع الجهود المبذولة لبناء نظرية للإدارة.

إلا أن الثورة الصناعية وما تبعها من حدوث تقدم مذهل في العلوم التطبيقية والتزايد التخصصات الفنية مع تنامي النظرة الجادة إلى دور الإنسان في الجماعة البشرية بالإضافة إلى الأزمات الاقتصادية الكبرى التي اجتاحت العالم، وخصوصاً 1929م، وما ترتب على ذلك من تطبيق أساليب جديدة لتدعيم الاقتصاد والتغلب على الأزمة في بعض الدول كالولايات المتحدة، كل هذا أدى إلى تزايد الاهتمام إلى الدور الذي يقوم به المديرين.

إلا أن التأصيل العلمي للإدارة لم يظهر بشكل عام إلا في بداية هذا العام بظهور المدرسة الكلاسيكية في الإدارة التي استمدت أصولها ودعائمها من خلال ثلاث تيارات رئيسية هي: نظرية البيروقراطية، وحركة الإدارة العلمية، ومدرسة العملية الإدارية، ولعل من المصادفة العجيبة أن تلك التيارات قد نمت في تلك الفترة ما بين عام 1900م حتى 1950م على الرغم من استقلال من قاموا بتنظير كل تيار منها عن الآخرين.

وبقدوم الحرب العالمية الثانية ظهر الحرص الشديد على زيادة الإنتاج بأقل تكاليف ممكنة وهذا الحرص من جانب رجال التجارة والصناعة والدولة، جعلهم يركزون على الدور الذي يمكن أن يلعبه المديرون في هذا الشأن واعتبرت الإدارة عاملاً حاسماً واستراتيجياً لتحقيق هذا الهدف، وقد أدى التطور الصناعي الكبير الحادث في هذا الوقت إلى كبر أحجام المشروعات وكثرة عدد الأفراد العاملين فيها، وبالتالي تجميع عناصر الإنتاج في مصانع ضخمة ومشاريع عملاقة، وأقترن ذلك باتساع أسواق الاستهلاك ومن ثم ظهر أنواع متعددة من المشكلات الإدارية التي لم تكن معروفة من قبل، الأمر الذي كان له أكبر الأثر في توجيه الجهود نحو الاهتمام بالمشكلات الإدارية الملحة والمتزايدة، وبذلك دخلت الإدارة ضمن منظومة العمل كأحد أساليب تحقيق الأهداف. (التهامي، 2008، 19).

ثم ظهرت المدرسة السلوكية كرد فعل للمدرسة الكلاسيكية التي لم تهتم بالجانب الإنساني، والتي استمدت دعائهم من مجموعة من النظريات أهمها، نظرية العلاقات الإنسانية ونظرية التنظيم الاجتماعي، ونظرية x y ، ونظرية النظام التعاوني، ونظرية اتخاذ القرار (الباحثان).

ثم تلتها المدرسة الحديثة في الفكر الإداري، والتي استمدت دعائمها من مجموعة من النظريات مثل نظرية النظم، ونظرية الموقف، ونظرية النظام المتكامل، وغيرها.

أما تبلور إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بإطارها النظري، فقد كانت مقالة وودرو ويلسون التي نشرها عام 1887م بعنوان دراسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةهي بداية الاهتمام بالدراسات المتخصصة لهذا الفرع من العلم حتى أصبحت الآن حقلاً دراسياً متسع الأبعاد، وينبغي بداية، أن نسير إلى أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هي محصلة التزاوج بين العديد من المفاهيم

والمعـارف في مجـالات العلـوم الاجتماعيـة المختلفـة مـن الإدارة والتنظـيم والقـانون والسياسة...الخ، مما يجعل عملية وضع مفهوم أو تعريف يحدد لها أمراً بـالغ الصـعوبة. (عبدالقادر& قابيل، 2000، 42).

إن بروز الدولة كأداة للتنمية يمثل المدخل الأسـاسي لـبروز فكـرة المشروعـات العامـة، باعتبارها تمثل أسلوب الدولة الرئيسي في إنجاز مهامها التنموية، بل أن التنمية في حد ذاته تبدوا بذلك على أنها مشروع عام، أما بروز إدارة المؤسسات الحكومية والعامة كأداة للتنمية فإنما هو تعبير عن عملية تطويرية لأجهزة ووظـائف إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة التقليدية وعن إحداث أجهزة وتنظيمات جديدة يكون بمقدورها إنجـاز وظـائف التنميـة المأمولة، وبالتالي فإن هذا النهج يمثل مدخلاً أساسـياً لـبروز المشروعـات العامـة، بـأيٍ مـن نماذجها المختلفة لتكون واحدة من أجهزة إدارة التنمية الرئيسية، بل أن إدارة المشروعات العامة بالمعنى الموسع لها تصبح هي أدارة التنمية. (عساف، 1999، 45).

ويمكننا القول بأن أسباب نشأتها وانتشارها تتضـح في مجمـوع مـن العنـاصر التـي تبين أهميتها، والتي يمكن توضيحها فيما يلي: (نصر الـلـه، 2002، 16).

1. تحول نشاط الدولة من دور الدولـة الحـارس إلى دولـة الرفاهيـة الاجتماعيـة مـما جعلهـا تتحمـل أعبـاء أكـبر تتعلـق بتحقيـق التنميـة الاقتصـادية والاجتماعيـة لمجتمعاتها.
2. تدخل الدولـة في الاقتصـاد وامتلاكهـا المشـاريع بهـدف الإسراع في تطـوير الأوضـاع الاقتصادية ورفع المستوى المعيشي للمواطنين واللحاق بركب الـدول المتقدمـة مـما جعلها الوسيلة التي لا غنى عنها لبلوغ أهداف المجتمع.
3. تزايد تعقيد العمل والتخصص وتضخم الجهاز الإداري نتيجة توسـع أعـمال الدولـة التي شملت القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية، مما جعـل نطـاق عمـل الدولـة متعاظم ويتطلب توافر مهارات وتخصصات عديدة.

4. تضارب مصالح أصحاب المصالح والقوى الضاغطة مما جعل للدولة دوراً حيوياً يتعلق بتصميم سياسات متوازنة تكفل تجنب النزاعات بين تلك الأطراف وكذلك فئات المجتمع.
5. ظهور الدولة كأكبر مشغل في المجتمعات حتى في الدول المتقدمة (تعمل فرد من بين كل 8 أفراد في الولايات المتحدة الأمريكية في أجهزة الدولة المختلفة).
6. أصبحت أعمال الدولة تغطي سائر جوانب الحياة وتحتكر بعضها (مرافق الاتصالات والكهرباء والمياه والأمن والدفاع عن البلاد)، إلى جانب الخدمات الاجتماعية كالتعليم والإسكان والخدمات الصحية، إلى جانب معالجة مسائل حرجة كمحاربة الفقر والتضخم ومراقبة البيئة.

وللمزيد من المعلومات حول تطور ونشأة المشروعات العامة راجع (عساف، عبدالمعطي محمد، (1999)، (إدارة المشروعات العامة).

ولقد وجدت إدارة المؤسسات الحكومية والعامة كنشاط عام، أو كجزء من النشاط الحكومي منذ أن وجدت النظم السياسية لتعمل على تنفيذ أهداف البرامج التي يقررها السياسيون، ولكنها كدراسة، أو كموضوع من العلوم الاجتماعية أكثر حداثة من ذلك، لقد كان المستشارون للحكام والمعلقون على أعمال الحكومة يسجلون دوماً ملاحظاتهم من وقت لأخر في مصادر مختلفة مثل كتاب فن الحكم للكاتب كوتيليا في الهند القديمة، والأنجيل، وكتاب السياسة لأرسطو طاليس، وكتاب لميكافيللي، ولكن الدراسة المنظمة لشؤون الحكومة لم تبدأ إلا في حوالي القرن الثامن عشر مع ظهور الميركانتيلية حيث أصبحت مجالاً للاختصاص، وشغلاً شاغلاً للعلماء الألمان في أوروبا الغربية... أما في الولايات المتحدة فلم تأخذ دراسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة مجراها إلا في الجزء الأخير من القرن التاسع عشر وعلى وجه التحديد بظهور مقالة ودرو

ويلسون المشهورة في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة سنة 1887م إذ تعتبر نقطة البداية في دراسة الإدارة، فمنذ ذلك الوقت أصبحت إدارة المؤسسات الحكومية والعامة اختصاصاً معترفاً به، سواء باعتبارها جزءً من العلوم السياسية، أو حقلاً مستقلاً بذاته. (هيدي، 1979، 11).

مداخل دراسة الإدارة العامة:

وتتمثل أهم المداخل الرئيسية لدراسة الإدارة العامة، بالتالي: (نصر الله، 2002، 32).

- المدخل القانوني.
- المدخل الوصفي
- المدخل الوظيفي.
- المدخل السلوكي.
- المدخل البيئي.
- المدخل المقارن.
- مدخل النظام.

ونتناول هذه المداخل فيما يلي:

1. المدخل القانوني:

يعتبر المدخل القانوني أول المداخل التي استخدمت لدراسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ويرجع أصل هذا المدخل إلى أولى التعريفات التي قدمت للإدارة العامة وهي التي أوردها ودرو ويلسون في مقالته الرائدة عن دراسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة التي نشرت 1887م فقد عرف ويلسون إدارة المؤسسات الحكومية والعامة فيها "التنفيذ المفصل للقانون العام". ويركز المدخل

القانوني على الإطار القانون بالحقوق والالتزامات التي تنشأ عن الدستور باعتباره القانون الأعلى للدولة والقوانين المرتبطة بالحكومة، واللوائح، والقرارات المختلفة، التي تنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية للدولة. (عاشور، 1979، 35).

ويركز هذا المدخل على دراسة ما يلي:

- المبادئ القانونية المطبقة على نشاط المنظمات الإدارية والحكومية.
- الحقوق القانونية والواجبات الرسمية المفروضة على الحكومة، وكذلك النشاط القضائي، ونشاط السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية (المركزية والمحلية) إلى جانب المسؤوليات الإدارية.
- اعتبار إدارة المؤسسات الحكومية والعامة جزء من القانون الإداري، وليس كاختصاص ديناميكي يحتاج إلى تخصص وخبرة.
- استخدام المنهج في تحليل ودراسة الإطار القانوني لتنظيم الدولة ونشاطات الحكومة في مجال التعيين – التعاقد مع العاملين، وطرق التأديب، وكيفية تشكيل مجالس التأديب والجزاءات وواجبات الموظف العام، وحقوقه، بالإضافة إلى الرواتب والمكافآت.

المأخذ على هذا المنهج:

- عدم تطرقه إلى الجوانب الفنية في الدراسات الإدارية، والتفرقة بين الناحيتين القانونية والفنية لمجال عمل الإدارة العامة.
- التركيز على الجانب القانوني وأن الإدارة تعمل في الفلك القانوني.
- عدم كفاية الإطار القانوني لتفهم أبعاد ومعايير كفاءة عمل الإدارة (نظرية ضيقة قانونية).
- إهمال النواحي البيئية والاجتماعية والسلوكية.

- إهمال الدور الحيوي والديناميكي والفني للإدارة في تطوير وتنمية العاملين واستخدام أساليب تقنية لبلوغ الأهداف بأقصى كفاية وفاعلية.

2. المدخل الوصفي:

يركز هذا المنهج على الجوانب التنظيمية للإدارة العامة ويعود الفضل في إتباع هذا المنهج للرائد ليونارد وايت، وتتلخص أبعاد هذا المنهج في أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة تستطيع تحقيق الكفاءة والفاعلية إذا ماروعي أتباع الآتي في سبيل ذلك:

- تصميم هياكل تنظيمية وفق مبادئ التنظيم العلمية.
- توصيف دقيق للسلطة والمسؤولية بطريقة متوازنة وضمانة تنسيق بين التخصصات والوحدات المختلفة.
- تصميم شبكة اتصالات رسمية يراعي التسلسل للمستويات القيادية.
- إتباع نظام رقابي يشمل كافة العمليات والنشاطات في الجهاز الحكومي.
- تحديد الوظائف ومهام وواجبات كلاً منها في الوصف الوظيفي الرسمي.

سلبيات هذا المنهج:

- بالرغم من تطبيق هذا المنهج العلمي في تنظيم الجهاز الحكومي من حيث إتباع المبادئ العلمية في الإدارة والتنظيم الرسمي والرقابة المالية، إلا أنه أخفق في معالجة جوانب أخرى هامة كالتالي:

❖ تحديد متطلبات اتخاذ القرارات والعوامل التي تؤثر فيه، وإغفال التنظيم غير الرسمي.

❖ ركز هذا المنهج على ضرورة إتباع تنظيم رسمي ومبادئ علمية في تنظيم القوى العاملة، وأغفل التنظيم غير الرسمي.

❖ ركز هذا المنهج على تصميم الخرائط التنظيمية ومراعاتها لوحدة الأمر ونطاق الإشراف، لكنه أغفل الجانب الخاص بسلوك العاملين ودوافع السلوك الإنساني وحاجة العاملين ورغباتهم وتطلعاتهم.

❖ يعتبر هذا النظام مغلق يغفل البيئة الخارجية باعتبار جهاز الدولة مجرد إطار أو هيكل تنظيمي ووظائف مجردة، وأن هذا الجهاز يسلك سلوك نموذجي لأنه يطبق قوانين وأنظمة وإجراءات رسمية ولا يتأثر بالبيئة الخارجية.

3. المدخل الوظيفي:

يركز هذا المدخل على العملية الإدارية التي تشتمل على التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، والتي تعتبر قياسية، ذات صفة عمومية تمارس من قبل سائر المنظمات سواءً حكومية أو خاصة بغض النظر عن البيئة التي تتواجد فيها. ويهتم هذا المدخل في بحث المبادئ المتعلقة بالتخطيط واتخاذ القرارات وأسس التنظيم وقواعده وأساليب القيادة ودور القيادة في المنظمات، فضلاً عن نظم الرقابة وأساليبها.

المآخذ على هذا المدخل:

يبحث هذا المدخل في وظائف العملية الإدارية على أنها مستقلة عن بعضها البعض وهذا غير صحيح، فكلها مكملة لبعضها.

لا يتم التطرق إلى الظروف والتغيرات التي تؤثر على فاعلية وظائف العملية الإدارية، فالوظائف تتفاوت فاعليتها بتفاوت الظروف والبيئات التي تطبق أو تمارس فيها (الظروف السياسة، الإطار القانوني، والاجتماعي ذات الأثر على أداء المنظمات).

4. المدخل السلوكي:

يستمد هذا المدخل أصولة من إسهامات الباحثين في علم النفس وعلم الاجتماع في سبيل تحليل سلوك العاملين في المنشآت، ومن أهم سمات هذا المدخل الآتي:

- يعتبر التنظيم الإداري بمثابة تجمع بشري، وأن العنصر البشري هو المحرك والأداة فعلية لتحقيق أهداف المنشآت وتحقيق الكفاءة والفاعلية في أعمالها.
- يهتم هذا المدخل ببحث طبيعة السلطة ومفهومها وأنماط القيادة وأهمية الاتصالات في المنشآت ووسائل الاتصالات.
- يركز هذا المدخل على تحليل سلوك الأفراد والدوافع للسلوك، السلوك الرسمي وغير الرسمي، وسلوك الجماعات داخل المنشأة وينامية الجماعة وأثرها على السلوك الفردي وعلى أهداف المنشأة.
- يبحث هذا المنهج في اتخاذ القرارات كإحدى الدعامات الأساسية الهامة في أي تنظيم حكومي والكيفية التي يتم بموجبها اتخاذ القرارات والمؤثرات والعوائق في صنع القرارات الفاعلة.
- يبرز هذا المدخل أهمية العنصر البشري وظرورة التعرف على احتياجات وتطلعات العاملين في محاولة لإشباعها.

5. المدخل البيئي:

ويعرف هذا المدخل بالمدخل الأيكولوجي، وكلمة إيكولوجي مشتقة من الأصل الإغريقي إيكوس أي ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنة ومستقرة، وكلمة لوجي معناها علم، لذلك فالمصطلح يشير إلى العلم الذي يهتم بالبيئة والمؤثرات والتفاعلات التي تخضع لها.

ويتركز هذا المدخل على فهم أيكولوكية الإدارة بدراسة بيئتها ويرجع هـذا الاتجـاه في الأصل إلى علم الأحياء، إذ تعتبر البيئة أحد فروعها باعتبارها الحقل الذي يبحث علاقـة الكائنات الحية بالبيئة المحيطة ويقوم هذا الاتجاه على فرضية بوجـود علاقـة في عضـوية بين المنشأة والوسط البيئي الذي تعمل فيه إذ أنها تؤثر وتتأثر به ومن أكبر المسـاهمين في هذا الاتجاه جون جاوس في كتابة انعكاسات على الإدارة العامة، وقـد بلـور هـذا الاتجـاه الباحث الأمريكي فردريجرز الذي شدد على ضرورة دراسة الإدارة من خلال دراسـة بيئتهـا للتعرف على المتغيرات في بيئتها وحدد ثلاثة أنواع من البيئـات بعـد أن قـام بالعديـد مـن الدراسات في بلدان العالم ودراسة الأجهزة الإدارية فيها، وهي:

- نظام إداري يعمل في وسط بيئة زراعية متخلفة.
- نظام إداري يعمل في وسط بيئة صناعية متقدمة.
- نظام إداري يعمل في وسط بيئي مزدوج (يتوفر فيه النموذجان معاً حيث يكون في مرحلة انتقالية).

وبالإمكان تحديد أهم اتجاهات هذا المدخل، كالتالي:

- إن لكل نظام إداري سمات وخصائص متباينة تبعاً لاختلاف البيئـة المتواجـد فيهـا، من مستوى اقتصادي واجتماعي وثقافي وحضاري.
- أن التنظـيمات الإداري هـي نتـاج البيئـة التـي تتواجـد فيهـا، حيـث المتغـيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تؤثر جميعها في التنظيم.
- أن نجاح نظام إداري في بيئة معينة لا يعني أنـه سـينجح لـو طبـق في بيئـة أخـرى (فشل المستعمر البريطاني والفرنسي في نقل النظام الإداري إلى مسـتعمراته بسـبب عوامل البيئة).
- ينجح النظام الإداري إذا ما تكيف مع ظروف البيئة وعواملها.

- لا يمكـن فهـم الجهـاز الإداري في مجتمـع مـا بمعـزل عـن فهـم مـؤثرات النظـام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي يتواجد فيه، إذ أن الجهاز الإداري ما هو إلا نتـاج البيئـة، لـذلك لابـد مـن تحليـل العوامـل المـؤثر في الإدارة ومـدى تفاعلهـا وانعكاساتها عليها.

ومن المأخذ على هذا المدخل ما يلي:

1. تعدد وكثرة العوامل البيئية (سياسية، واقتصادية، وتكنولوجية، واجتماعية).
2. عدم وضوح تأثير العوامل البيئية أحياناً وانعكاساتها على النظام الإداري.
3. تشتت الباحث في تعقب أثر العوامل العديدة على تشكيل وعمل الجهاز الإداري.
4. تعرض المتغيرات في البيئة إلى تغيرات مستمرة وسريعة.

6. المدخل المقارن:

اعتـبر المـدخل المقـارن لدراسـة إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة مـن أحـدث المداخل، ويقوم على إجراء المقارنة بين نظام حكـومي في بلـد مـا وفي بلـد أخـر، كالمقارنـة لـبعض جوانـب النظـام الإداري مثـل أسـلوب اتخـاذ القـرارات واختيـار مـوظفي الدولـة، ومعالجة المشاكل المالية في بلدان متباينة (فرنسا، بريطانية، أمريكا).

ويفترض هذا المدخل أن الاختلاف في المظاهر البيئية للمجتمعات المختلفة لا يمنـع من وجود مبادئ معينة أو طرق وأساليب معينة بالإمكان تطبيقها تطبيقاً عامـاً مـع شيء من التكيف والتعديل لتتناسب والظروف البيئية لكل مجتمع (وسائل معالجة التضخم في السـعودية، وإمكانيـة تطبيقهـا في الأردن، والنظـام الرئـاسي في الولايـات المتحـدة، ومـدى إمكانية تطبيقه في اليابان أو ألمانيا)، لذلك فمن شأن إتباع هذا المدخل تسهيل التوصـل إلى مجموعة من العموميات ومبادئ يسترشد بها مما يساعد في إيجاد تكامـل في علـم الإداريـة العامة.

أما أسباب الاهتمام بهذا المدخل فهي كالتالي:

- تزايد سلطات إدارة المؤسسات الحكومية والعامة وتدخلها في الاقتصاد الوطني بعد الحرب العالمية الثانية، مما حدا بالباحثين للسعي لاكتشاف السبل والطرق لزيادة فاعليتها.
- تطور الفكر الإداري نتيجة ظهور المدارس الفكرية ومن بينها المدرسة السلوكية التي سعت لتحليل السلوك الإداري والكيفية التي تتخذ بموجبها القرارات في المنشآت في بلدان مختلفة في محاولة للتأكيد على الطبيعة العلمية للإدارة العامة.
- تطور العلوم واستحداث تقنيات حديثة ساعدت وتساعد في تحسين سبل الاتصال واتخاذ القرار وتنظيم المنشآت واختصار الإجراءات وتوفير المعلومات وتحليلها واسترجاعها.
- ظهور الدول النامية (التي حصلت على استقلالها من المستعمر)، والتي تتشابه أنظمتها وبيئتها الاجتماعية، حيث أخذت الحكومات تتحمل أعباء التنمية وتصادف عقبات ومشاكل وتبحث عن حلول لها من خلال دراسة الطرق والوسائل المستخدمة في حلها من قبل دول تخضع لظروف مشابهة.
- قيم المنظمات الدولية وما يتفرع عنها من هيئات ووكالات متخصصة بعد الحرب العالمية الثانية (الأمم المتحدة وما يتبعها من لجان وبنك دولي)، يتخصص جميعها في دراسة الأجهزة الإدارية وأنظمتها بهدف تقديم المساعدة للنهوض بمستوى الإدارة فيها.

7. مدخل النظام:

يعتبر مدخل النظام من أهم الاتجاهات لدراسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة وقد استمد من كتابات الباحثين أو العلماء مثل كالكوت بارسون التي نشرت خلال الخمسينات عن النظام الاجتماعي ثم السياسي، وبدأت خلال الستينات تستخدم لدراسة النظام الإداري، حيث استخدمها علماء السياسة وعلى رأسهم دافيد إيستون في دراسة النظام.

ويفترض هذا النظام وجود علاقة بين المنظمة الإدارية وبين البيئة المحيطة بها، حيث حياة المنظمة واستمرار وجودها يعتمد على استمرار حصولها على الموارد (المدخلات) من البيئة وتحويلها إلى مخرجات لإشباع حاجات في البيئة، بالنسبة لهذا المدخل فإن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ينظر إليها باعتبارها جزءً من النظام الإداري للدولة تتأثر بالقوى المختلفة في البيئة ويتألف من الأتي:

1. المدخلات: وتتمثل في الموارد التي تأخذها من البيئة مثل القوى العاملة والمدخلات المادية (أموال ومعدات وتجهيزات وتقنيات) ومدخلات معنوية (معلومات وأنظمة وقوانين وأساليب إدارية).
2. التشغيل/ الأنشطة: وهي العمليات الأساسية التي تقوم بها إدارة المؤسسات الحكومية والعامة لتحويل المدخلات إلى مخرجات وتتعلق بوضع استراتيجيات وجداول عمل واتخاذ قرارات والتخطيط لتنفيذ الأعمال ومراقبتها بحيث تتبع الأنظمة والإجراءات والتكنولوجيا المناسبة لرفع مستوى الكفاءة والفاعلية في الأداء.
3. المخرجات: ويقصد بها سلسلة الإنجازات المتحققة من أنشطة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة الهادفة لخدمة المجتمع والتي تأخذ شكل سلع أو خدمات كالتالي:

- مخرجات بشرية: وهم الأفراد الذين تم إعدادهم وتنميتهم.

- مخرجات مادية: وهي السلع والخدمات التي ينتجها النظام نتيجة لما توفر له من مدخلات.
- مخرجات معنوية: وهي المعلومات وأشكال المعرفة والأفكار والآراء والقرارات والأنظمة واللوائح، التي تصدر عن النظام.
- المعلومات المرتدة: وهي المعلومات والانطباعات التي ترد إلى النظام حول مدى فاعلية وتجاوب البيئة للمخرجات التي يفرزها النظام، وتعتبر هذه المعلومات حيوية تساعد المسؤولين في تطوير الخدمات والسلع وطرق العمل وتجنب الشكاوي وتظلم المواطنين بما يصدرونه من قرارات وسياسات.

هل إدارة المؤسسات الحكومية والعامة فن أو علم أو حرفة: (كاير& ويسلر، 1996، 20 – 24).

كانت طبيعة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة خاضعة للنقاش منذ بداية دراستها، ويجادل الناس إن كانت تعتبر فناً أو علماً أو مهنة أو حقل دراسي (بيركلي 1985). وفي الوقت الذي يوجد فيه نقاس واسع حول هذه المسائل، هناك بعض الاتفاقات القليلة المحددة أو الإجابات على هذه النقاشات. وفي الواقع فإن إدارة المؤسسات الحكومية والعامةهي كل هذه الأشياء إلى حد ما على الرغم من اختلاف الأفراد حول نظرتهم لكل واحد منها. وقد تركز أقدم هذه الآراء حول إن كان يجب اعتبار إدارة المؤسسات الحكومية والعامة فناً أو حرفة من جهة أو مهنة أو علماً من جهة أخرى.

وكما يشير (دوايت والدو، 1977)، فإن حركة الإدارة العلمية بلورت النقاش بمحاولة إثبات أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة علم له قوانين عالمية أو أهداف يمكن تطبيقها في أي وضع، ينظر إلى البشر كطيعين يمكن

تشكيلهم حسب حاجات المؤسسة. وفي حال تجميع القوانين العامة وتنظيمها يمكن تعليم الناس كيف يطبقوها في المواقف المختلفة.

وتوحي التحديات التي تواجه هذا الأسلوب بأنه الإدارة مهارة عملية تعتمد على مميزات وقدرات شخصية شديدة التغير، ويمكن اكتساب هذه المهارات والقدرات وتعزيزها من خلال التدريب أو قد تكون جزءاً من شخصية الفرد. كما تختلف المهارات والقدرات وفق الوضع أو البيئة التي تستخدم فيها.

وتدل الخبرة على أن كثيراً من المبادئ والممارسات المستحسنة في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة لا تتحمل التغيرات المجتمعية أو لا يمكن نقلها إلى مجتمعات أخرى. ولذلك يشك في أن تكون علماً. ومع ذلك، يمكن استخدام الأسلوب العلمي في كثير من حالات الإدارة ويمكن أن تكون مفيدة في عمليات صنع القرار. يمكن استخدام العلم كوسيلة للتحقيق وكمجموعة معارف في تأهيل المدراء وتقدير النتائج المحتملة للأفعال، إلا أن العلم أداة ذات حدود كثيرة في الإدارة، ولأن الإدارة تعتمد على التناسق بين البشر فلا شيء يمكن التنبؤ به أو التثبت منه بشكل كلي، وهكذا فإن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة جزء من العلوم الاجتماعية غير الدقيقة إذا ما قيست بمقياس علوم الحياة أو العلوم الفيزيائية، ولا يعني هذا التوضيح ألا تكافح إدارة المؤسسات الحكومية والعامة من أجل مزيد من الحقيقة قدر الإمكان. والواقع أن المداخل العلمية محدودة من حيث ثباتها بينما يدرك الإداريون العامون أن كثيراً من نجاحهم يعتمد على التكيف مع الظروف المتغيرة باستمرار. وكثير من قدرتهم التكيفية هذه تنتج عن الحدس والأحاسيس أكثر من نشأتها من حقائق.

إن من يرى بأن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة يجب أن تسمو لتكون علماً يعتقد أن القيم السياسية والتي يمثلها صانعوا السياسات يمكن فصلها عن

العملية الإدارية، وهكذا فإن الثنائي السياسة/ الإدارة أو علم السياسة/ الإدارة تنشأ من العمل على إنشاء إدارة عامة كوجود مستقل، وقد أعطى بحث وودرو ويلسون «دراسة الإدارة» 1887م شرعية فكرية لمفهوم فصل السياسة عن الإدارة، وكان المدخل إلى هذا الميدان متيناً لدرجة مفلتة للنظر، وبينما يتم تحدي هذه الثنائية بشكل مستمر وتتحاشى إدارة المؤسسات الحكومية والعامةالآن حقيقة هذا الفصل إلا أنه تمييز تحليلي هام لفهم كثير من مظاهر الإدارة العامة. وحتى أواخر الخمسينات والستينات، كان الفصل بين السياسة والإدارة مقبولاً من حيث الواقع باعتباره شيئاً مفترضاً في الميدان.

إن تطوير صيغة المدير – المجلس في الحكومة البلدية والتي بدأت عام 1908م، ربما تكون أكثر الرموز إثارة في ثنائية السياسة/الإدارة، وقد أصبحت الخطة التي تفصل وظيفة السياسة (المجلس) عن الإدارة العلمية المهنية (المدير) الخيار الساحق للمواطنين لحكومة بلدية، وتستمر شعبيته اليوم مع وجود أكثر من ثلاثة أرباع المدن على المستوى القومي تستخدم نظام المدير – المجلس، وينعكس هذا الأسلوب في المقاطعات المدرسية التي تكون فيها هيئات التعليم هي صانعة السياسة والمشرفة بينما أعضاء هيئة الموظفين المهنيين هم المدراء.

وفي مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، بدأ العلماء في تحدي الطبيعة العلمية الظاهر لمدرسة الإدارة العلمية، وصد صور هيربرت سيمون 1976م مبادئ الإدارة التي تدافع عنها مدرسة الإدارة العلمية على أنها أمثال غالباً ما تتنازع مع بعضها أو تلك التي تكون أضدادها واضحة، وقد فضل سيمون محاولة تطوير أسلوب علمي دقيق للإدارة لكنه طور أيضاً ثنائية الحقيقة – القيمة باعتبارها مرشداً للعلم الجديد، وقد أدت هذه الثنائية الحقيقة – القيمة إلى اهتمام متجدد في ثنائية السياسة/الإدارة، وكان الأثر الرئيس لعمل سيمون هو إثارة الاهتمام في مزيد من المداخل العلمية لتحليل الإدارة العامة، وتعزى بداية

كثير من الدراسات الكمية للإدارة العامة إلى التحدي الذي قام به سيمون، وبالطبع فإن المنهج الكمي ليس مترادفاً مع العلم على الرغم من أن الكثيرين يعتبرونه هكذا.

وبالرغم من أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامةقد بلورت هوية خاصة بها وحاولت استخدام أساليب العلم، إلا أنها بدأت تتخذ أيضاً بعض صفات المهنة، وقد أشار تنظيم مكون من عدة اتحادات للإداريين العامين مثل الاتحاد الدولي لمدراء (سمي فيما بعد إدارة) المدينة في عام 1914م، ومكتب نيويورك للبحث البلدي (أعيد تسميته بمعهد الإدارة العامة) في عام 1906م إلى صحة مقولة أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامةحقل للدراسة والممارسة، وساعد العديد من الاتحادات الأخرى وخصوصاً الجمعية الأمريكية للإدارة العامة التي تأسست عام 1939م في تعزيز مفهوم المهننة، وكما يلاحظ نيولاند (1984) ترمز هذه الأحداث إلى نضج إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوإلى أن قيادة الميدان الناشئ لها مكانة مميزة في التأثير على السياسة العامة.

وكما أن المهننة تطوره في ميدان الإدارة العامة، فقد ظهرت أيضاً نقاشات جديدة حول ما إذا كانت تعتبر مهنة أم لا، وفي الأربعينات اندلع جدال بين هيرمان فاينر (1941م) وكارل فريدريك (1940م) وأتباعهما، كان فاينر يرى أن المسؤولية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامةتتطلب استجابة للمسؤولين المنتخبين وتكيفاً مع القوى المتغيرة للبيئة، أما فريدريك فقد أتخذ موقفاً يدعو الإداريين إلى وجوب الاستجابة إلى المعيار العلمي الذي تمثله خبرنهم وإلى إتباع العلم كما تمثله معايير التنظيم المهنية والممارسة المقبولة، وكان النقاش الدائر حول الاستجابة والمسؤولية فيه تلميح إلى مقابلة بين العلم و"الحرفة" بخصوص إدارة المؤسسات الحكومية والعامةإضافة إلى موضوع تطويرها كمهنة، وهؤلاء الذين يرغبون في تبني المعايير المهنية الصارمة لتخصص إدارة المؤسسات

الحكومية والعامة يعكسون وجهة نظر فريدريك بينما الـذين يهتمـون بهـا أكـثر كحرفـة وممارسة يشعرون بالارتياح مع وجهة نظر فاينر.

وفي الغالــب يــؤول الجــدل حــول مــا إذا كانــت إدارة المؤسســات الحكوميــة والعامةمهنة إلى عدم اتفاق عـلى المعـاني، فقـد حـاول فريـدريك مـوشر (1968) معالجـة المسألة بالتمييز بين المهن الراسخة وتلك الناشئة، والمهن الراسخة قـد تكـون مثـل الطـب التي لها نظام مرتب من معايير السلوك وأسلوب تنفيـذها، أمـا المهـن الناشـئة مثـل إدارة الأفراد فهي في طريقها إلى تطوير معايير مناسبة وأساليب لتنفيذها، ويظهر الجـدل حـول اعتبار إدارة المؤسسات الحكومية والعامةمهنة ودرجـة تحديـد التعريـف التـي يجـب أن يكون عليها في الأدبيات بشكل منتظم (كلاين 1981م، ستيوارت 1985).

ويبـدو وجـود إجـماع متزايـد عـلى أن إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامةمهنـة بالمفهوم العام ولكن المعايير الصارمة التي تقاس بموجبها كثير من المهـن هـي غـير عمليـة بالنسبة لها، إلا أن هناك محاولات ترمي إلى وضع معـايير مهنيـة تقليديـة أكـثر، كـما هـو الحال في تبني الجمعية الأمريكية للإدارة العامة قانون الأخلاق الخاصة بالإداريين العـامين عام 1984م، وهناك مشكلة رئيسية في ظهر مثل هذه المعايير وتتعلق بتنفيذها، إن عداداً قليلاً جداً من العـاملين في المؤسسـات العامـة تنتمـون في الواقـع إلى الجمعيـة الأمريكيـة للإدارة العامة أو الاتحادات الأخرى، وقد يكون من المستحيل فـرض قـوانين سـلوكية عـلى أناس لا يعترفون ابتداء بشرعية قيام اتحادات مهنية محددة في تطوير المعايير.

ومـع تطـور إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامةكمهنـة ظهـر الاعـتراف بالموضوع كحقل دراسة، وكانـت الدراسـة التـي قـام بهـا ويلسـون عـام 1887م إضافة إلى إجازتها لثنائية السياسة/الإدارة، بدايـة فكريـة رئيسـة لـلإدارة العامـة الأمريكية الأكاديمية، وخلال الثلاثينيات والأربعينـات مـن هـذا القـرن ازدهـرت

الكتب التي تتناول إدارة المؤسسات الحكومية والعامةكحقل دراسة أكاديمي وشغل الكثير من الأكاديميين مناصب إدارية في الحكومة. وقد ضمن إدارة الرئيس فرانكلين روزفلت على وجهة الخصوص الكثير من الأكاديميين البارزين في حقل الإدارة العامة، وقد وضعت مقدمة ليونارد وايت التي نشرت لأول مرة في عام 1926م أجندة للدراسة بقيت حتى أوائل الستينات، ويصف نيولاند 1984م الثلاثينات وحتى الخمسينات من هذا القرن بالعصر الذهبي للإدارة العامة، كان عصراً من التفاؤل في الأثر الذي يمكن للحقل أن يحدثه في تحسين الحكومة مع احساس قوي بالجماعة بين العلماء وأصحاب المهنة في هذا الحقل، وبدأ عمل سميون ونشوء العلم السياسي "العلمي" في الخمسينات في وضع اسفين بين مفهومي الأكاديمي وصاحب المهنة، وكما هو الحال مع كثير من أجزاء المجتمع الأخرى، وأوجه الشعور بالانتماء وبراءة الميدان تحدياً قوياً خلال الستينات، وأدى هذا التحدي إلى فقدان وحدة المشاعر التي ميزت العصر الذهبي، واليوم هناك الكثير من التنوع في الحقل مع عدد كبير من مجالات التخصص التي طورت لنفسها هويات مهنية وطرقاً عديدة في مباشرة العمل في دراسة أو ممارسته مهنة الإدارة العامة.

إضافة إلى الاختلافات حول ماهية الإدارة العامة، يوجد علاقة طبيعي بين دراسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوممارستها، وقد رسخت ممارسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةبقوة قبل أن تظهر هويتها كحقل دراسة متخصص ظهوراً كاملاً، وعلى الرغم من تأسيس عدد قليل من البرامج المهنية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامةفي العشرينات، إلا أن معظم المؤسسات الأكاديمية تحاشت تقديم برامج دراسات معنية مستقلة، وهكذا فإن حقل إدارة المؤسسات الحكومية والعامةموجود منذ القدم كحقل فرعي من العلوم السياسية في معظم الكليات والجامعات، وخلال الخمسينات والستينات انهارت المعارضة لبرامج

الإجازة المهنية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوكثرت البرامج، ومع هذا التكاثر جاء كثير من التنوع في الإجازة المهنية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوكثرت البرامج، ومع هذا التكاثر جاء كثير من التنوع في البحث والدراسة، وأحس كثير من أصحاب المهنة أن برامج الجامعة كانت نظرية جداً وغير متصلة بمصالحهم واهتماماتهم، وقامت خلال العشرين سنة الماضية كثير من الجهود للتقريب بين صاحب المهنة والمؤسسات الأكاديمية، وكانت النتيجة علاقة أقرب للعلم مع الممارسة، وخصوصاً في الكليات المستقلة وأقسام العامة التي تملك مرونة أكثر في مكافأة طلاب الكلية على ممارستهم العلمية.

أهمية إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

1. أهميتها في الدول المتقدمة:

يذهب هؤلاء إلى وجود إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، وضرورة تدخلها في حياة الإفراد والجماعات، وتنظيم شؤونهم العامة منها والخاصة لتلبية احتياجاتهم التي يصعب تحقيقها من دون تدخل إدارة المؤسسات الحكومية والعامة وتنظيمها لمختلف مجالات الحياة.

وهذا ما يفرضه المفهوم الحديث للدول المتقدمة الذي وساد الالتزام به مع مطلع النصف الثاني من القرن العشرين، في أغلب أقطار المجموعة الدولية المتطورة.

وهكذا تزداد خطورة أجهزة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوأهميتها تبعاً للتطور الفلسفي، وتطور المفاهيم والظروف المحيطة بها (حبتور، 2009، 50).

2. أهميتها في الدول النامية:

إن أهمية أجهزة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةفي الدول النامية كان أكبر منه في الدول المتقدمة، فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية تعني قبل كل شيء الإدارة، وأصبح من الواضح تماماً بعد الحرب العالمية الثانية أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هي العامل الحاسم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية واتضح أن النظرة الاقتصادية التقليدية، الخاصة بالتنمية بوصفها عملاً يدور حول المدخرات واستثمار رأس المال لا ينتجان من الإدارة والتنمية الاقتصادية، وعلى العكس من ذلك، تولد أدرة التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعها المدخرات واستثمار رأس المال، وأصبح من الواضح كما جاء في شعار أمريكا اللاتينية أن الدول النامية ليست تحت المستوى في النمو، ولا كنها تحت المستوى في الإدارة وأجهزتها.

ولقد انتشر الاهتمام بإدارة المؤسسات الحكومية والعامة بين الدول النامية وظهرت مدارس الإدارة وجمعياتها في مومباي والمكسيك، وغرب إفريقيا، وأيضاً في تركيا وإيران والعراق.

ومع ذلك فقد اتضح بشكل متزايد أن تطور الإدارة وأجهزتها في اغلب الدول النامية، لم يتقدم بالسرعة الكافية التي تولد التنمية خاصة بالنظر إلى التفجر السكاني في نفس الدول وصعوبة نقل المعرفة الخاصة بالإدارة ونظامها، ورؤيتها، ورقيها من المجتمعات المتقدمة إلى مجتمعات وثقافات جديدة ومختلفة (حبتور، 2009، 51).

أهداف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

تهدف المنظمات العامة إلى تحقيق أهداف الدولة من خلال السياسة التي تحددها القيادات السياسية، بواسطة فعاليات إدارية، ومن خلال جهود الموظفين

العمـوميين، الـذين يتحـدد لهـم الواجبـات والحقـوق مـن خـلال قواعـد عامـة مجـردة (القانون) (حجازي، 2002، 34).

وبالتالي فإن الحديث عن أهداف إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة يقودنـا إلى التمييز بين نوعين من هذه الأهداف وهي: (عبد القادر، وقابيل،2000، 47).

الأهداف الوظيفية:

ويقصد بها الغايات والأعمال والأشياء التي يجب إتمامها.

الأهداف الأدائية:

وهي تلك الأهداف التي تظهر أثناء السعي لتحقيق الأهداف الوظيفية. فالكفـاءة – مـثلاً هـدف أدائي لمعظـم الأفـراد والمـنظمات، في أي جهـة أو منشـأة تسـعى لتحقيـق الكفاءة لكي تحقق أهدافها الوظيفية لأقصى سرعة ممكنة، وبأقل تكلفة.

ويمكن تحديد خمسة أهداف أدائية تنتشر في كل الأنشـطة الإداريـة، وتـؤثر فيهـا، وهي:

1. حد أقصى من الإنتاجية وأقصى استخدام للموارد الإنسـانية والماديـة بطـرق يجمـع الخبراء على كفاءتها، وقلة تكلفتها.
2. تدني الضغط والاضطراب الـنفسي الـذي تتعـرض لـه القـوى البشريـة في ممارسـتها للأنشطة التي تؤدي لتحقيق الهدف الوظيفي.
3. حد من المشاركة مع من تؤثر فيهم الأنشطة التي يتضمنها الهدف الوظيفي.
4. إتاحة أقصى حد ممكن لتنمية المهارات والملكات الفردية للعاملين.

5. الاهتمام بالإجراءات الأدائية التي تتصل بالصفات الشخصية والفروق الفردية بين العاملين.

كما يرى (نصر الـلـه) أن أهداف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة تتمثل بالآتي: (نصر الـلـه، 144،2002).

إن الدولة معنية بتحقيق أهداف عامة للمجتمع تتمثل بأهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، كما أن هذه الأهداف غير مستقرة فهي عرضة للتغيير المستمر، بسبب المتغيرات في بيئة الدولة كما أن حاجات المجتمع المطلوب إشباعها في تغيير وتطور مستمر والتي تتطلب من الدولة إشباعها ضمن الإمكانيات المتاحة، ومن أهم الأهداف ما يلي:

أ. الأهداف الاقتصادية:

تتصل أهداف الدولة الاقتصادية إلى تحقيق الآتي:

- توفير السلع والخدمات بالمستوى والسعر الملائمين.
- تحقيق نمو متوازن في الاقتصاد القومي يشمل سائر القطاعات.
- تحقيق الاستقرار النقدي والمالي باستخدام استراتيجيات وسياسات تتناسب والظروف الاقتصادية التي تمر بها الدولة.
- تحقيق مستويات مقبولة في الناتج المحلي الإجمالي تفوق نسبة النمو للسكان.
- تشجيع الاستثمار والعمل على إيجاد مناخ استثماري لجذب رؤوس المال من الداخل والخارج.

ب. الأهداف الاجتماعية:

من بين أهداف الدولة الاجتماعية الآتي:

- تحقيق العدل والمساواة والحرية الاجتماعية.

- المحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع.
- توفير التعليم والارتقاء به وفق احتياجات أفراد المجتمع.
- توفير السكن والتطوير العمراني بما يخدم احتياجات المجتمع.
- تخفيض نسبة الفقر والبطالة في البلاد.
- تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص ومكافحة العنصرية وحرية الأديان والمعتقدات.

ج. الأهداف السياسية:

إن الدولة معنية بتحقيق الأهداف السياسية التي تتصل بالاتي:

- تحقيق الاستقرار السياسي.
- حماية النظام الاجتماعي.
- تحقيق علاقات سياسية مستقرة ومزدهرة مع الدولة الصديقة مما يكفل تحقيق مصالح البلاد.
- إتباع سياسات من شأنها التعامل مع الدول في حالات السلم والحرب تخدم مصالح البلاد(إقامة التحالفات والمواجهات العسكرية والمحافظة على امن البلاد).
- تحقيق أهداف المجتمع في الحرية والديمقراطية وفي المشاركة في رسم السياسة العامة من خلال توفير التعددية الحزبية وحرية الرأي والنقد البناء ضمن حدود القانون.

وظائف الإدارة العامة:

وضع (كاير وويسلر) تعريف لوظائف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، أن وظائف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هي تلك الأنشطة التي يقوم بها الإداريين وهم ينفذون السياسة العامة للدولة (كاير وويسلر، 1991، 109).

وتعتبر الوظائف للإدارة العامة كمدخل وظيفي لدراسة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة وهو المعبر عن تأثير مناهج ومفاهيم دراسة الإدارة العامة، فهذا المنهج يفترض أن إدارة المنظمات العامة مثلها في ذلك مثل المنظمات الخاصة، يقتضي القيام بالعديد من العمليات أو الوظائف الإدارية. (عاشور ، 1992، 40).

ويمكن تلخيص الوظائف أو المهام الرئيسية للإدارة العامة بما يلي:

1. التخطيط:

يعرف التخطيط بأنه «التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة»، ويعد التخطيط من أهم وظائف الإدارة العامة، وهو الفكرة التمهيدية السابقة لتنفيذ أي عمل من الأعمال. ومن خلال التخطيط يستطيع القائد الإداري تحديد الهدف المنشود والوسائل الكفيلة بتحقيقه بأقل تكلفة ممكنة وفي الوقت المناسب ولاسيما أن الأعباء التي ألقيت على عاتق الدولة جسيمة جداً، ولا يمكن تحقيقها بصورة عشوائية وعفوية.

2. التنظيم:

هو من الوظائف المهمة التي تلقى على عاتق إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوذلك لكثرة الحاجات المستجدة للمواطن ولندرة المواد الأولية التي تخدم إشباع هذه الحاجات. ويعد التنظيم من أهم المصادر التي تؤدي إلى تحقيق الوفر عن طريق استغلال الطاقات البشرية ومنع تبعثر الجهود وتعارضها. لذلك يجب على الإدارة دراسة الأعمال التي تهمها وتحليلها من أجل تحقيق أهدافها واستبعاد جميع الأعمال والإجراءات غير المفيدة، ومن ثم يجب توزيع هذه الأعمال على الأشخاص الذين عليهم القيام بها وتحديد المسؤوليات التي تقع على عاتقهم والعلاقات القائمة فيما بينهم.

3. القيادة:

إن القيادة هي العصب الحساس في كل مفصل من مفاصل الإدارة العامة، والقائد الإداري يقوم بدور بارز في نجاح الأجهزة الإدارية أو إخفاقها في الوصول إلى أهدافها، فبكفاية القائد ودرايته يمكن الوصول بالمرفق العام إلى بر الأمان وبإهماله وعدم الاهتمام به يكون دماره. لذلك يجب على الحكومات العناية باختيار القادة الإداريين ومتابعة تدريبهم وزيادة خبراتهم وقدراتهم من أجل ضمان استمرار المرفق العام في أداء مهمته.

4. التنسيق:

يقع على عاتق القائد الإداري مهمة التنسيق بين عناصر الإدارة الواحدة عن طريق إشراك المرؤوسين في وضع الخطط أو في اتخاذ القرارات... ويمكن أن يكون التنسيق بين الإدارة والسلطة السياسية والهيئات المحلية والجماعات ذات المصلحة.

5. الاتصال:

تتم عملية الاتصال من قبل الرئيس الإداري عن طريق إعلام المرؤوسين بما تم تنفيذه من خطط المشاريع التي يعطيها الأولوية والتعديلات التي تفرضها المستجدات والصعوبات التي تعترض تنفيذ مشروع من المشاريع. وكذلك يمكن للمرؤوسين أن يعلموا رئيسهم بكل أمر يرون أنه ذو نفع، أو يلحق ضرراً بالمرفق، ولكن يجب أن يحدث الاتصال عن طريق القنوات التي تحافظ على تدرج السلم الإداري أي إنه يجب ألا يتخطى المرؤوسون رؤساءهم المباشرين إلا في حالات الضرورة والاستعجال.

6. الرقابة:

إن الرقابة هي الوظيفة الإستراتيجية الحساسة داخل الكيان الإداري لأنها تتعلق بالتخطيط والتنظيم وتحديد المسؤولية وتنقل للقائد الإداري جميع المعلومات

التي تتعلق بتنفيذ الخطط وبلوغ الأهداف المنشودة، وللرقابة ثلاثة أنواع، إدارية، وقضائية، وسياسية. وكل واحدة منها تمارسها جهة متخصصة مختلفة ومستقلة عن غيرها.

كما لخص (جوليك) وظائف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في شكل اختصار واحد هو (posdcorb) والتي تعني الوظائف التالي: (جراهام، 1996، 39).

1. التخطيط.
2. التنظيم.
3. التعيين.
4. الإدارة.
5. التنسيق.
6. التقارير.
7. الميزانية.

وقام بوصف هذه العمليات الإدارية الأساسية بالطريقة التالية:

1. التخطيط:

وهو وضع الأشياء الواجب القيام بها في شكل خطوط عريضة، وأيضاً طريقة القيام بها حتى يمكن تحقيق الغرض المحدد للمشروع.

2. التنظيم:

هو إقامة الهيكل الرسمي للسلطة، والذي يتم من خلاله ترتيب وتعريف أقسام العمل الصغرى وتنسيقها لهدف محدد.

3. التعيين:

وهو مهمة تحضير جميع الإفراد العاملين بالمشروع من حيث، تعيين فريق العمل، وتدريبه، والحفاظ على أحوال العمل المناسبة.

4. الإدارة:

وهي المهمة المستمرة الخاصة باتخاذ القرارات وتجسيدها في شكل أوامر عامة محددة وتعليمات عامة ، والعمل كقائد للمشروع.

5. التنسيق:

وهو الواجب الأهم الخاص بإيجاد علاقات متبادلة بين مختلف أجزاء العمل.

6. تبادل التقارير:

وهي أعلام المدير التنفيذي للمسؤولين الأكبر بما يجري ويتم، وبالتالي أعلام نفسه ومرؤوسيه بواسطة البيانات والأبحاث والتفتيش.

7. وضع الميزانية:

وهو التخطيط المالي، والحسابات، والرقابة.

أهداف وظائف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

لم يتم التطرق إلى هذا الموضوع من قبل الباحثين والكتاب في مجال إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، ومن خلال القراءة والاطلاع نستطيع القول بأن أهداف وظائف إدارة المؤسسات الحكومية والعامةهي كالأتي:

أولاً: أهداف وظيفة التخطيط:

- وضع السياسات والإجراءات.
- التوجه نحو المستقبل.
- التشديد على الترشيد.
- تحديد الوقت اللازم للإنجاز.
- تحديد برامج العمل ووضع الجدول الزمنية.

- التعرف على المشاكل المتوقعة والعمل على تلافيها.

ثانياً: أهداف وظيفة التنظيم:

- توزيع السلطات.
- تحديد المسئوليات.
- تصميم الهيكل التنظيمي.
- تسهيل عملية الاتصال.

ثالثاً: أهداف وظيفة التوجيه:

- التدريب.
- التحفيز المادي والمعنوي.
- القيادة.

رابعاً: أهداف وظيفة الرقابة:

- قياس الأداء .
- تشخيص المشكلات وتصحيحها.
- وضع المعايير الرقابية.

خامساً: أهداف وظيفة الميزانية:

- وضع الموازنة العامة للدولة.
- تحديد الاحتياجات.
- الموازنة بين الموارد المتاحة والاحتياجات.

إن تطور مفهوم الدولة الحديثة زاد من الأهمية نتيجة لتبدل نظرة الشعوب والحكومات لها، ففي الماضي كانت مهام الدولة مقتصرة على حماية الأمن وتحقيق العدالة للناس، أما اليوم أصبح الشعب ينادي بوجوب تدخلها في كافة شؤونه الاقتصادية الاجتماعية وهو ما يعني أن توجد الحكومة أجهزة

إدارية تقوم بها بأسلوب علمي وكفاية إنتاجية وباختصار، فإن الدولة الناجحة هي التـي تقوم بتسيير أعمالها وفق إدارة ناجحة.

بالإضافة إلي ذلك في الماضي كانت وظيفة الدولة تنحصر في مرافق لدفاع، والشرطة، والقضـاء. بمعنـى أن مهمتهـا هـي تـوفير الأمـن الـداخلي والخـارجي، مـما جعـل علاقتهـا بمواطنيها علاقة استثنائية وعليهم – أي على مواطنيهـا – أن يـوفروا حاجـاتهم الضروريـة، حديثاً تزايد الطلب عـلى الحكومـة لتلعـب دوراً بـارزاً في تقـديم الـبرامج التنمويـة التـي تساهم في رفعا لمستوى المعيشة ورقي مواطنيها. وهذا ما أدى إلى ظهـور مـا يطلـق عليـه في وقتنا الحاضر (دولة الخدمات العامة) أو (دولة الرفاهية).

ومن ما سبق فإدارة المؤسسات الحكومية والعامـة هـي الركيـزة الأساسـية للدولـة الحديثة. فرسم السياسة العامة بدقة ليس كافياً، بل لابد من وجود جهـاز تنفيـذي فعّـال يعتمد على أساليب إدارية حديثة تكفل تقـديم الخـدمات العامـة في أقصر وقـت وبأقـل تكلفة ممكنة. إن أي تنظيم، أياً كان هدفه يحتاج إلى الإدارة. الـوزارة، الجامعـة، المصـنع، الشركة، المدرسـة... وغيرهـا لابـد لكـل منهـا مـن وجـود إدارة تعينهـا عـلى أداء أنشـطتها المختلفة. ونجاح أي مـن هـذه التنظـيمات يعتمـد عـلى كفـاءة ونوعيـة جهازهـا الإداري ومقدرته على التطوير و التجديد و الإبداع ليواكب متطلبات مجتمع هو بيئته الخارجية.

المقارنة بين إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوإدارة الأعمال:

يتفرع كلاً من إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوإدارة الأعـمال مـن علـم الإدارة الواسع، إلا أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامةتتصل بنشاطات وأهداف وسياسات الدولـة، بيـنما إدارة الأعـمال موجهـة للمشروعـات في القطـاع الخـاص، فبـالرغم مـن تبـاين أهـداف وطبيعـة نشـاطات كـلا الفـرعين العلميـين إلا أن

هناك قاسم مشترك يجمعهما هو العملية الإدارية وما تتطلبه من معرفة وتدريب في تخطيط وتنظيم وقيادة وتقييم ورقابة لتحقيق أعلى درجة من الكفاءة وفاعلية.

وهناك اتجاهان متباينان حول علاقة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة لإدارة الأعمال فالاتجاه الأول يقول بوجود فروق، بينما يفيد الاتجاه الآخر بعدم توافر أية فروق: (نصر الله، 2002، 28).

أولاً: الاتجاه بتأكيد وجود الفروق:

يمثل هذا الاتجاه أساتذة القانون العام والعلوم السياسية الذين يؤكدون على أصالة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةبالمقارنة مع إدارة المشروعات الخاصة، وأن لكل منهم خاصيته واستقلاله.

وتتركز الفروقات حول مجال النشاط والأهداف لكلاً من إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوإدارة الأعمال في الآتي:

أ. مجال النشاط: يتميز نشاط إدارة المؤسسات الحكومية والعامةبالآتي:

- الاحتكارية: تعمل إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في ظروف احتكارية، إذ تحتفظ الدولة لنفسها مسؤولية توفير سلع وخدمات الحيوية تمس المواطنين، كتوفير الكهرباء والمياه والاتصالات، حفاظاً على توفيرها بأفضل صورة وبأقل التكاليف، بينما تعمل إدارة المشروعات الخاصة في ظروف تنافسية.

- طابع خدمي: تستهدف الدولة إلى تقديم خدمات لكافة المواطنين بدون تمييز وبغض النظر عن التكلفة، بينما تسعى الإدارة في القطاع الخاص لتحقيق الربح من وراء أنشطتها.

- تطبيق القوانين العامة: تحكم تصرفات الأجهزة الحكومية والأفراد العاملين فيها قوانين وأنظمة، فالموظف العام يعمل ليس باسمه بل بحكم موقعة في الوظيفة التي عين عليها، بينما تتسم الشركات في القطاع الخاص

بالمرونـة وعـدم إتبـاع قـوانين صـارمة، وسرعـة التكيـف في الإجـراءات والأنظمـة المعمـول بهـا، وتخضـع إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامةللمسـائلة البرلمانيـة والقضائية والسياسية، بينما تقتصر المسـائلة في المشروعـات الخاصـة عـلى مجلـس الإدارة.

ب. الفروق من حيث الأهداف:

- تركز إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـةعلى تحقيـق المصـلحة العامـة وتحقيـق الرفاهيـة والتنميـة الاقتصـادية والاجتماعيـة لكافـة فئـات الشـعب، بيـنما تسـعى المشروعات الخاصة لتلبية حاجات شريحة محددة في المجتمـع تميزهـا عـن سـواها مما يحقق لها الربح الوفير.

- تركز إدارة المؤسسات الحكومية والعامةعلى تحقيق أهداف بعيدة المدى تـنعكس على خططها القومية تشمل كافة القطاعـات الاقتصـادية، وتحـرص عـلى أن تكـون أهداف تلك الخطط مستمدة مـن احتياجـات المـواطنين الفعليـة التـي عـبر عنهـا ممثليهم في البرلمان، بينما تقتصر أهداف المشروعات الخاصة عـلى إرضـاء أصـحاب الأسهم والمؤسسين دون سواهم.

ثانياً: الاتجاه الذي ينفي وجود أيةً فروقات:

يؤكد الباحثون في الغرب خاصة في الولايـات المتحـدة الأمريكيـة عـلى عـدم وجـود فروقات جوهرية بين كل من إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـةوإدارة الأعـمال، حيـث يطبق كل من الفرعين مبادئ الإدارة وخبرات الممارسين في حقل الإدارة إضافة إلى الآتي:

هناك العديد من الشركات الضخمة في القطاع الخاص التي تعمل في ظروف احتكارية (الشركات القابضة وشركات الأموال) فالمنافسة أصبحت ضعيفة في وجـه احتكـار أصـحاب رؤوس الأموال الضخمة.

لم تعد الشركات الخاصة همها الربح المجرد بل السعي لإرضاء المستهلك وإشباع رغباته، حيث أن نجاح الشركات في تحقيق أهدافها يتوقف على الأخذ بعين الاعتبار أهداف المواطنين بالإضافة إلى أهدافها الخاصة من حيث توفير الأسعار والجودة المناسبة.

المسؤولية الاجتماعية: تتحمل الشركات الخاصة تماماً كإدارة المؤسسات الحكومية والعامةمسؤولية أمام الجمهور في ممارستها وتعاملها مع المواطنين والمستهلكين خاصة بعد التطور الكبير في نظم الاتصالات والمعلوماتية التي أتاحت للجميع الإطلاع على مساوئ الممارسات وتعقب الأسباب في وسائل الإعلام.

ضخامة الأجهزة (البيروقراطية): أصبحت البيروقراطية المتمثلة بإتباع الإجراءات والأنظمة والتنظيم الرسمي والتي تتسم بضخامة الأجهزة ليست قاصرة على الإدارة العامة، كما أن هناك منظمات وشركات خاصة تفوق ميزانياتها بعض الدول النامية (مصانع السيارات الأمريكية، وبعض البنوك العالمية).

وتتميز إدارة المؤسسات الحكومية والعامةبعدد من الخصائص التي تميزها عن المجالات الأخرى للإدارة أهمها: (شهاب، 1998، 43).

1. أنها تهدف إلى تقديم خدمة عامة، وليس تحقيق الربح.
2. يتصف المشروع الحكومي في الغالب بأنه احتكاري النزعة، فلا ينافسه في المرفق الذي يتولاه أي مشروع أخر.
3. تعمل إدارة المؤسسات الحكومية والعامةعلى تحقيق المساواة بين المواطنين فيما يتصل بالخدمات التي تقدمها لهم.
4. يتميز الموظف العام بالاستقرار في الوظيفة وثبات الراتب أكثر نسبياً من نظيرة في قطاع الأعمال.

5. العمل الحكومي يسير على أساس من الإجراءات الرتيبة التي لا يحيد عنها العامل، ويقتضي ذلك توحيد نماذج المستندات وتسلسل العمليات مما يحقق السرعة في إنجاز العمل وإحكام تنفيذه.
6. تعتمد إدارة المؤسسات الحكومية والعامةعلى تنظيم واسع النطاق يقوم على التدرج الهرمي في الرئاسات وتكثر فيه الدرجات الوظيفية، ويحتوي على العديد من الوحدات الإدارية.

المدير الحكومي والمدير في الشركات الخاصة:

ما هي درجة الاختلاف أو التشابه بين المدير في الحكومة وبين المدير الشركة الخاصة؟

نرى الاختلافات مستمدة أساساً من ثلاثة مصادر، هي: (الهواري، 1996، 570).

1. الارتباط بالسياسة.
2. الارتباط بالقوانين.
3. غياب الملكية الفردية، وصعوبة قياس الاقتصاديات.

العلاقة بين إدارة المؤسسات الحكومية والعامة والعلوم الاجتماعية:

سبق أن قلنا أن إدارة المؤسسات الحكومية والعامةعلم مستقل، على أنه يجب أن يكون واضحاً أننا لا نقصد بكونه علماً مستقلاً أنه علم منعزل عن غيره، بل هو بمثابة عضو في نسيج العلوم الاجتماعية المختلفة، ويمكننا أن نعرض بإيجاز لطبيعة علاقة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى: (عبدالقادر& قابيل، 2000، 61).

1. علاقة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةبعلم الاجتماعي:

ترتبط إدارة المؤسسات الحكومية والعامـةبعلم الاجـتماع ارتباطـاً وثيقـاً، لأن إدارة المؤسسات الحكومية والعامة باعتبارها نشاطاً إنسانياً هادفاً لا تستطيع العمل بمعزل عن الظروف المجتمعية المحيطة بهـا، فضـلاً عـن أنهـا تمـارس مهـماً مـن خـلال تفاعـل الفـرد والجامعة، وهنا يأتي دور علم الاجتماع باعتباره يساعد رجال إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـةعلى دراسـة المجتمـع الـذي ينشـط فيـه، ويتعـرف عـلى التقسـيمات المختلفـة للمجتمع والجماعات، فضلاً عـن معرفـة علاقـات العمـل بـين الجماعـات المختلفـة، وكـذا الإلمام بما يحكمهم من عادات وقيم وتقاليد.

2. علاقة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةبعلم القانون:

تتبع هذه العلاقة من كون القانون هو الذي يضفي عـلى أعـمال إدارة المؤسسـات الحكومية والعامةالصـبغة الشرعيـة، كـما أنهـا توضـح لرجـل إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامة ما يتعين عليها القيام به، وما ينبغي عليه ألا يفعله وإلا أصبح محلاً للمساءلة.

كـما يـرى الـبعض إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـةوالقانون وجهـات لعملـة واحدة، ففي حين تمثل إدارة المؤسسات الحكومية والعامةالجانب الفني للنشاط، نجـد أن القانون الإداري هو الذي يمثل الضوابط والجوانب القانونية للنشاط.

3. علاقة علم إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بعلم النفس والعلم السلوكية:

يتفاوت الـبشر في خصائصـهم ومواصـفاتهم، ودوافعهـم ومحركـات سـلوكهم، ويهدف علم النفس إلى دراسة مشـاعرهم وانطباعـاتهم... الـخ، وهـذه الجوانـب تعد ذات أهمية كبيرة في مجال إدارة المؤسسات الحكوميـة والعامةفالإنسـان هـو

الموظف العام الذي يسير أنشطة الإدارة العامة، ومن ثم فهو يلعب دوراً أساسياً في نجاح تنفيذ السياسات العامة، ولـذا يمكـن أن تكـون العوامـل النفسـية الخاصـة بـه ذات تـأثير إيجابي أو سلبي على إنتاجه ونشاطه.

كــما أن الإنســان هــو المتعامــل مــع مــنظمات إدارة المؤسســات الحكوميــة والعامةوالمتلقي لخدماتها، وبالتـالي فـنحن في حاجـة إلى التعـرف عـلى حاجاتـه وتحقيـق الإشباع والرضا بالنسبة له.

4. علاقة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةبعلم الاقتصاد:

إن قوانين الاقتصاد هي التي تحكم علم الإدارة، كما تفرض الفلسفة الاقتصـادية في المجتمع نفسها على فكرة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة وتطبيقاتها، فيهتم الاقتصـاد – كعلم – بدراسة وتحديد عوامل الإنتاج المختلفة، وطبيعة العلاقـات بيـنهما، ولاشـك أن هذا يهم رجل إدارة المؤسسات الحكومية والعامة الذي يحـرص عـلى أن يحصـل المجتمـع من عملية الإنتاج عـلى أكـبر قـدر مـن العائـد. كـما يهـتم علـم الاقتصـاد بدراسـة أسـس ومجالات وأساليب التنمية الاقتصـادية للمجتمعـات المختلفـة، ولا شـك أن هـذا الجانـب التنموي يمثل أبرز المهام التي يتعين على إدارة المؤسسات الحكومية والعامة النهوض بها.

كما يقدم علم الاقتصاد لرجل إدارة المؤسسات الحكومية والعامـة أسـاليب تمويـل الموازنة العامة، وسبل تحديد الأجور العادلة للخبراء والعاملين في مجال الإدارة العامة.

الأسئلة الرئيسية في الإدارة العامة

1. ماهو دور ومسؤوليات وأهداف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة للموازنة؟

للإدارة العامة للموازنة العديد من الأهداف والمسؤوليات والأدوار والتي يمكن إيجازها بالآتي:

- ✓ صياغة الجدول الزمني لإعداد الموازنة وإصدار السياسات والتوصيات المطلوبة لنقلها إلى الدوائر الحكومية عند البدء في إعداد الموازنة.
- ✓ مراجعة تقديرات الموازنة التي يتم تلقيها من الدوائر الحكومية لتقييم ما إذا كانت تتوافق مع السياسات المتبعة بشأن الإنفاق، وملاحظة الجوانب الأساسية لمناقشتها لاحقاً.
- ✓ إعداد الموازنة العامة للحكومة في ضوء الأولويات والأهداف الإستراتيجية الحكومية.
- ✓ مراقبة سير تطبيق الموازنة من خلال استخدام الأدوات المالية والنقدية، وتحليل الاختلافات ومناقشة تلك الاختلافات أو متطلبات المصروفات الإضافية مع الدوائر الحكومية المعنية لتسوية الأمر.
- ✓ الرقابة على إدارة الموارد والأصول الحكومية لتحقيق القيمة المضافة للإنفاق الحكومي.
- ✓ تفعيل عمليات الاتصال والتنسيق مع الدوائر والهيئات الحكومية المحلية والاتحادية في مجال إدارة البيانات والمعلومات والمؤشرات المالية والاقتصادية.
- ✓ قيادة وإدارة وتحفيز الموارد البشرية في الإدارة لتحقيق أعلى مستويات الأداء الفعال وخلق بيئة تنظيمية مثالية وإرساء القيم التنظيمية التي تعزز الولاء والتميز والريادية في الانجاز.

- ✓ المساهمة في تطـوير الأداء الاسـتراتيجي للموازنـات الحكوميـة، وإجـراء الدراسـات المالية والاقتصادية لصالح حكومة أبو ظبي لضمان إدارة الموارد الحكوميـة بكفـاءة وفاعلية.
- ✓ ابتكار أفكار جديدة لتعزيز القيمـة وإدخـال تحسـينات إجرائيـة وإجـراءات الأداء الرئيسية لتحقيق الفعالية العامة والجودة والتأثير في عمل إدارة الموازنة.
- ✓ تطبيق أفضل الممارسات والتطبيقات العالمية في مجال التحليـل المـالي والاقتصـادي والاستراتيجي لأداء الموازنة العامة.
- ✓ صياغة الأطر التنظيمية ذات الأبعاد والمضامين الإستراتيجية لإدارة التغيـير وتفعيـل قنوات الاتصال الداخلي والخارجي وضمن إطار الرؤية الإسـتراتيجية لـدائرة الماليـة وأجندة السياسة العامة للحكومة.
- ✓ تنمية وتطوير المهـارات الماليـة للمـوظفين المـاليين في إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامةللموازنة والدوائر والهيئات الحكومية من خلال ورش عمل وبرامج تدريبية متخصصة.
- ✓ تطويرتطبيق نظام الأصول الثابتـة (Oracle) في كافـة الـدوائر الحكوميـة لتحقيـق الإدارة الفاعلة في إدارة الأصول الحكومية.

2. ماهي مجالات التطوير الاستراتيجي للموازنة للسنوات 2010 – 2014.

تتمثل مجالات التطوير الاستراتيجي للادارة العامة للموازنة بالآتي:

- ✓ تطبيـق نظـام (Hyperion planning& budgeting system) في كافـة الجهـات الحكومية.
- ✓ تطوير نظام قياس وتقويم الأداء المالي من خـلال بنـاء نظـام الكـتروني مـع تطـوير منهجية إعداد وتحليل التقارير المالية الفصلية.
- ✓ المساهمة في إعداد السياسة المالية للحكومة.

- ✓ بناء قاعدة معلومات متكاملة عن الأداء المالي الاستراتيجي والاقتصاد الكلي للإمارة.
- ✓ زيادة مستوى التفويضات المالية للدوائر لتعزيز دور اللامركزية المالية.
- ✓ تطوير المهارات البشرية في التخصصات المالية والمحاسبية والتحليل الاستراتيجي.
- ✓ الاستمرار في تطوير وتحديث الموازنة واستكمال تحديد مخرجات الأنشطة.
- ✓ تطوير منهجية مناقشة الموازنات الحكومية على أساس المخرجات والتكاليف الخاصة بها.
- ✓ استكمال تحديد مخرجات انشطة الجهات الحكومية وفق معايير ادائية متكاملة.
- ✓ استكمال تطوير مفاهيم ومسميات انشطة الجهات الحكومية ومواكبة التغيرات التنظيمية التي تحدث فيها.
- ✓ استمرار التنسيق مع الأمانة العامة للمجلس التنفيذي في مجال تحديث الخطط الإستراتيجية الحكومية.

3. ما هي الوحدات التنظيمية الرئيسية في الهيكل التنظيمي لإدارة الموازنة العامة؟

تتكون إدارة المؤسسات الحكومية والعامةللموازنة من الإدارات والأقسام الرئيسية التالية:

- ✓ إدارة إعداد وتنفيذ الموازنة.
- ✓ إدارة الأصول والممتلكات الحكومية.
- ✓ إدارة التخطيط والتحليل.
- ✓ مكتب المدير المدير العام والخبراء.
- ✓ قسم الأرشيف والدعم الإداري.

4. ما هي أنواع الموازنات المكونة للموازنة العامة للحكومات؟

تتكون الموازنة العامة للحكومات من الموازنات الرئيسية التالية:

- ✓ الموازنة الجارية للجهات الحكومية.
- ✓ موازنة المبادرات (التشغيلية والراسمالية) الاستراتجية.
- ✓ موازنة المنهاج السنوي (المشاريع الراسمالية المستمرة من سنوات سابقة).
- ✓ موازنة الدفاع.
- ✓ موازنة القيادة العامة لشرطة أبوظبي.
- ✓ موازنة المساعدات المحلية والدولية.
- ✓ موازنة الايرادات.
- ✓ موازنة المدفوعات النقدية.
- ✓ موازنة مشاريع التطوير الاتحادية.

5. ماالمقصود بالموازنة الاستراتيجية للحكومة؟

هي الخطة المالية المستقبلية لتكاليف المبادرات الاستراتيجية التشغيلية والرأسمالية والتي يتم اعتمادها ضمن الخطة الاستراتيجية للجهات الحكومية المختلفة من قبل الأمانة العامة للمجلس التنفيذي، والتي تساهم في تحقيق الرؤية والأولويات الاستراتيجية الحكومية لفترة محددة.

6. ماهي موازنة المشاريع الراسمالية؟

وهي الموازنة التي تمول تكاليف كافة المشاريع الرأسمالية الخاصة بالبنية التحتية من طرق ومباني وجسور ومزارع وحدائق والتي يتم اعتمادها في الخطة الاستراتيجية للجهة الحكومية، أو تعتمد في قرارات خاصة من المجلس التنفيذي، وتعد وتنفذ هذه الموازنة وفق منهجية محددة تم توضيها في دليل إرشادي ونماذج خاصة بها.

7. ماهي أهم مراحل دورة إعداد الموازنة في الحكومات؟

تمر عملية إعداد الموازنة بالمراحل الرئيسية والفرعية الآتية:

- ✓ تحديد التوجهات الاستراتيجية الحكومية للسنة المالية القادمة (الفترة التي تغطيها الموازنة)، وماهي المؤشرات والمعدلات المطلوب تحقيقها.
- ✓ إصدار التعميم المالي للموازنة والموجه إلى كافة الجهات الحكومية التي يتم تمويل عملياتها وأنشطتها من الموازنة العامة للحكومة، مرفق معه الأدلة الإرشادية والنماذج والتوجيهات وكل مايتعلق بسياسة إعداد الموازنة.
- ✓ عقد مجموعة من ورش العمل لكافة الجهات الحكومية لشرح آلية ومنهجية إعداد الموازنة والإجابة على التساؤلات والاستفسارات.
- ✓ استلام مقترحات الجهات الحكومية والبدء بدراسة الموازنات واستكمال البيانات والمعلومات التي يحتاجها محلل الموازنة في دائرة المالية.
- ✓ مرحلة المناقشة للموازنات مع الجهات الحكومية وفق جداول زمنية محددة بعد الانتهاء من الدراسة.
- ✓ بعد المناقشة والاتفاق على تقديرات الموازنات يتم اعتماد هذه الموازنات من قبل سمو رئيس دائرة المالية، ليتم توحديها لإعداد المذكرة النهائية للموازنة العامة والتي ترسل إلى الأمانة العامة للمجلس التنفيذي وقبل نهاية شهر ديسمبر من أجل اعتماد الموازنة.
- ✓ اعتماد الموازنة من المجلس التنفيذي وتصبح إمكانية البدء بتنفيذها مع بداية السنة المالية من قبل الجهات الحكومية المعنية سارية المفعول.

8. ماهو دور الجهات الحكومية اعداد وتنقيذ الموازنة؟

يتمثل دور الجهات الحكومية في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة في الآتي:

- ✓ التاكد من استلام التعميم المالي للموازنة مع كافة مرفقاته وخاصة (CD) الذي يتضمن الجداول والأدلة وكافة النماذج وأسس وقواعد الإعداد الأساسية.

- ✓ إعداد مقترحات الموازنة للجهة الحكومية مسترشدة بقواعد وأسس الإعداد مع التأكيد على أهمية تحديد الاحتياجات الفعلية والحقيقة بعيداً عن التضخيم.
- ✓ استخدام كافة النماذج والجداول والتقارير التحليلية لكافة أنواع الموازنات (الجارية والاستراتيجية والمشاريع المستمرة) التي تم إرفقاها بالتعميم المالي.
- ✓ تقديم كافة المعلومات والبيانات والوثائق الأساسية التي تطلبها دائرة المالية لغرض الدراسة والتحليل.
- ✓ تقديم الموازنة الموحدة في التوقيتات التي حددتها دائرة المالية في التعميم المالي.
- ✓ استمرارية الاتصال والتنسيق مع دائرة المالية من أجل استكمال عملية الدراسة والتحليل والإجابة على أية استفسارات ضرورية.
- ✓ التهيؤ والاستعداد والحضور إلى موعد مناقشة الموازنة وتقديم كافة الوثائق التي تدعم الاحتياجات والالتزامات الفعلية للجهة الحكومية.
- ✓ بعد أن يتم اعتماد الموازنة من المجلس التنفيذي ويتم تبلغ الجهات الحكومية بالمبالغ المعتمدة يتم البدء بالتنفيذ بعد أن تتولى دائرة المالية ترحيل مبالغ هذه الموازنات وفق خطة للتدفقات النقدية بالاتفاق مع الجهات المعنية.
- ✓ يتم إعداد تقارير عن أداء الموازنة للجهات الحكومية من خلال تحليل الصرف الفعلي ومقارنته بالعديد من المؤشرات، كي توحد هذه التقارير وترسل إلى الأمانة العامة للمجلس التنفيذي وإلى إدارة الأداء الحكومي.

9. ماهي الأنظمة الإلكترونية (التقنية) التي تستخدم في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للحكومة؟

يستخدم نظام (Hyperion Planning & Budgeting) ويعمل على قادة بيانات (Oracle System) وتم تعميم هذا النظام على كافة الجهات والحكومات في عام 2010.

10. هل هناك علاقة بين الموازنة العامة وأجندة السياسة العامة للحكومة؟

نعم هناك علاقة قوية وتكاملية وشمولية بين الموازنة العامة وأجندة السياسة العامة للحكومات، حيث تشتمل أجندة السياسة العامة على خمسة مجالات أو محاور رئيسية وهي:

- ✓ محور التنمية الاقتصادية.
- ✓ محور التنمية الاجتماعية.
- ✓ محور البنية التحتية.
- ✓ محور البيئة المستدامة.
- ✓ محور التميز الحكومي.

وتقع دائرة المالية ضمن المحور الاخير التميز الحكومي، وتتولى دائرة المالية تحليل ودراسة التوجهات الاستراتيجية الحكومية والعمل مع كافة الجهات الحكومية لتحقيق هذه الرؤى والأولويات من خلال تهيئة وتوفير التمويل المالي المناسب والذي يعزز من قدرات هذه الجهات في تنفيذ خططها الاستراتيجية والتي تمثل انعكاساً لأجندة السياسة العامة للحكومات.

11. ماهو دور دائرة المالية في تحديث الخطة الاستراتيجية للحكومة؟

لدائرة الحكومات والوزارات المالية دور محوري ورئيسي في عملية تحديث وتطوير منظومة العمل الاستراتيجي، حيث تشارك بفريق رئيسي مع الأمانة العامة لدى الدول – إدارة الأداء الحكومي في المراجعة السنوية المستمرة لكافة

المبادرات الاستراتيجية بشقيها التشغيلي والرأسمالي، والسعي إلى دراسة تكاليفها بدقة وموضوعية من أجل تمويلها لتحقيق الأهداف والغايات الاستراتيجية الحكومية، ولذلك تسهم دائرة المالية في تحقيق التكامل بين العمل المالي والاستراتيجي لتحسين الأداء الحكومي الشمولي.

12. ماهو دور دائرة المالية في تطوير مهارات الموارد البشرية في المجال المالي والمحاسبي للجهات الحكومية؟

تعمل دائرة المالية ومن خلال التنسيق مع كافة الجهات الحكومية على تطوير مهارات الموارد البشرية في المجال المالي والمحاسبي، وذلك من خلال برامج تدريبية مستمرة وورش عمل وملتقيات مالية تساهم في توحيد وتاطير العمل المالي ضمن وحدة التوجه في المفاهيم والأساليب والفلسفة المالية الحكومية وذلك لتحقيق أفضل مؤشرات الأداء المالي.

13. ماهي آلية الاتصال والتنسيق التي تعتمدها دائرة المالية في التواصل مع الجهات الحكومية؟

تعتمد دائرة المالية تقنيات وأساليب اتصال وتنسيق متنوعة مع كافة الجهات الحكومية من أجل التواصل ونقل المعرفة وسرعة إنجاز المهام، ومن هذه الأساليب اللقاءات المستمرة، ورش العمل، الإيميل، الزيارات الميدانية، الاتصال الهاتفي، الفاكس وغيرها.

14. ما هو نوع الموازنة الذي تعتمده دائرة المالية في إعداد الموازنة العامة للحكومة؟

الموانة على أساس الأنشطة والمخرجات (ABB): هي أداة مالية واقتصادية لترجمة الخطط وتحقيق الأهداف من خلال التخصيص الكفوء للموارد وفق الأنشطة التى تقوم بها الدوائر التنفيذية والهيئات الحكومية الأخرى، وذلك للحصول على مخرجات ونتائج تحقق قيمة مضافة للمجتمع

بجودة عالية وتكاليف منخفضة، وفى ضوء معايير قياسية واضحة ومحددة لكل نشاط.

15. هل هناك علاقة بين آلية ومنهجية اعداد الموازنة العامة ومؤشرات الاقتصاد الكلي؟

نعم العلاقة قوية ومتينة ولا يمكن إعداد أية موازنة حكومية ما لم تعتمد في أساسياتها ومبادئها وفسفتها على مؤشرات الاقتصاد الكلي مثل، معدل التضخم، الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، معدل البطالة، نصيب الفرد من الانفاق الحكومي، معدل النمو الاقتصادي، نصيب القطاع الحكومي في الناتج المحلي الإجمالي، نصيب القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي، أسعار البترول، نسبة الفائض أو العجز في الموازنة، وغيرها من هذه المؤشرات الحيوية، لأنه في النهاية الهدف الاستراتيجي للموازنة ليس إنفاق من أجل الإنفاق وإنما من أجل تحسين مستوى الرفاهية للمواطنين والمقيمين وتحقيق معدلات تنموية اقتصادية متميزة.

16. ما المقصود بالمبادرات الاستراتيجية (strategic Initiatives)؟

المبادرات الإستراتيجية (Initiatives): هي المشاريع والبرامج التى تعمل على الأهداف وانجازها ضمن مؤشرات معايير أداء واضحة ومحددة وتساهم فى تقليل فجوة الأداء الاستراتيجي للجهة الحكومية.

17. ما المقصود بكل من المصروفات الرأسمالية (Capital Expenditures) والمشاريع الرأسمالية (Capital Projects).

المشاريع الرأسمالية: هي مشاريع الاستثمارات طويلة الأجل والتي تتركز على مجالات البنية التحتية سواء فى مجال التطوير أو التحسين أو البرامج والمشاريع الجديدة كالطرق والمباني والجسور والحدائق الجديدة.

- ❖ المصروفات الرأسمالية: هي النفقات التى تخصص لشراء أو تحديث أو تطوير الأصول الثابتة كأجهزة الكومبيوتر والسيارات والمعدات.

18. ما المقصود بكل من النشاط (Activity) والمخرجات (Outputs)؟

- ✓ النشاط: هو طبيعة ونوع العمل الذي تقوم به الدائرة أو الادارة أو القسم أو أية وحدة تنظيمية وما ينتج عن هذا العمل من مخرجات محددة سواء أكانت خدمات غير ملموسة أو منتج معين إلى المستفيدين خارج الدائرة.
- ✓ المخرجات: هي مقياس مادي من الخدمات أو المنتجات المقدمة للمتعاملين والمستفيدين خارج الوحدة التنظيمية (الدائرة) وتركز المخرجات على بعد الكفاءة في قياس أداء الدائرة.

19. مالمقصود بالموازنة الموحدة:

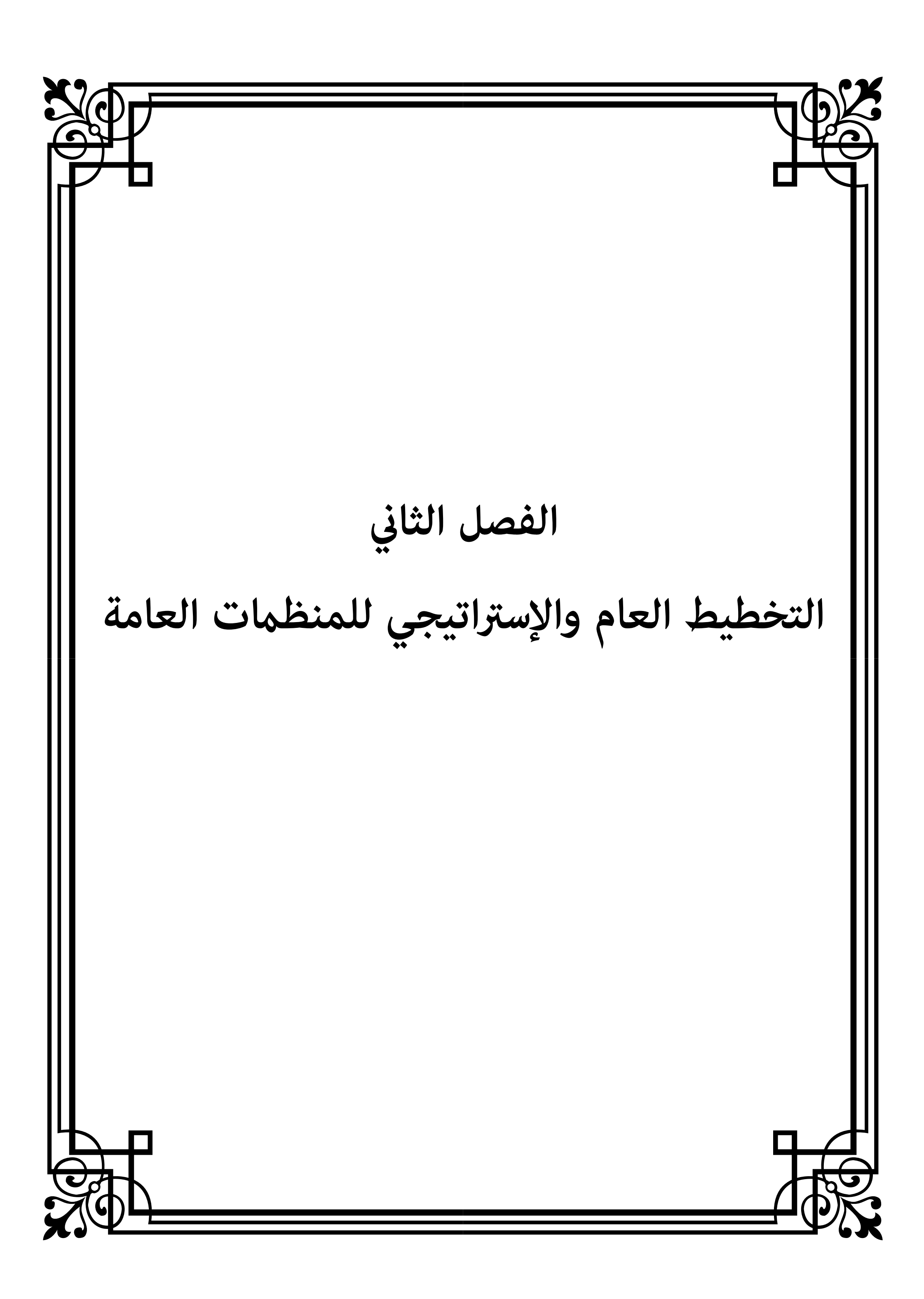
- ✓ الميزانيات الموحدة :

وتشتمل على تقديرات الميزانية الجارية (المتكررة) وميزانية التكاليف الجديدة فقط للمبادرات الاستراتيجية لنفس العام والتى تمت الموافقة عليها من قبل الأمانة العامة للمجلس التنفيذي ولا تدخل ضمنها التكاليف الحالية للمبادرات الاستراتيجية كونها داخلة (تم احتسابها) ضمن الميزانية الجارية.

المراجع لهذا الفصل

1. عبد القادر، محمد عبد القادر، وقابيل، حاتم سعد، (إدارة المؤسسات الحكومية والعامة)، المنصورة، مكتبة الجلاء، 2000، ط 3.
2. التهامي، حسين أحمد عبد الرحمن، (2008)، (أصول الإدارة ومبادئ الإدارة العامة)، ط1، الدار العالمية للنشر والتوزيع، القاهرة – مصر.
3. شهاب، إبراهيم بدر، (1998)، (معجم مصطلحات الإدارة العامة)، ط1، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان.
4. عاشور، أحمد صقر، (1979)، (إدارة المؤسسات الحكومية والعامة مدخل بيئي مقارن)، ط1، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت – لبنان.
5. عبدالقادر، عبدالقادر محمد & قابيل، حاتم سعيد، (2000)، (الإدارة العامة)، ط3، جامعة المنصورة – مصر.
6. عساف، عبدالمعطي محمد، (1999)، (إدارة المشروعات العامة)، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان – الأردن.
7. كاير، جوزيف & ويسلر، لويس ف، (1996)، (الإدارة العامة: التغيير الاجتماعي والإدارة المتكيفة)، ترجمة: محمود الخطيب، ومحمد قاسم القيروتي، دار البشير، عمان – الأردن.
8. مهنا، محمد نصر، (2006)، (إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوإدارة الخصخصة)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية – مصر.
9. المؤتمر العربي الرابع، بحوث أوراق عمل، (25 فبراير2004)، (البحوث الإدارية من منظور الفكر الإداري العربي الإسلامي: التأصيل والتوظيفات المعاصرة)، ورشة عمل، القاهرة – مصر.

10. نصر الـلـه، حنا، (2002)، (الإدارة العامة: المفاهيم والتطبيقات)، جامعـة الزيتونـة الأردنية، الأردن.
11. الهواري، سيد، (1996)، (الإدارة الأصول والأسس العلمية)، ط11، توزيع مكتبة عين شمس والمكتبات الكبرى بمصر والعالم العربي، القاهرة – مصر.
12. هويدي، فيريل، (1979)، (الإدارة العامة: منصـور مقـارن") ترجمـة: محمـد قاسـم القيروتي، الجامعة الإردنية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان – الأردن.
13. نصر الـلـه، حنا، الإدارة العامة: المفاهيم والتطبيقات، دار زهران للـنشر والتوزيـع، عمان، الأردن، 2002م.
14. جراهام، كول بليس، استيفن دبليو هايز، ترجمة اللواء محمـد عبـد الكـريم، إدارة المنشآت العامة، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1996، ط 1.
15. حجازي، محمد حافظ، المنظمات العامة، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيـع، القـاهرة، مصر، 2002، ط 1.
16. كـاير، جوزيـف، وويسـلر، لـويس، ترجمـة محمـود الخطيـب، إدارة المؤسسـات الحكوميـة والعامـة، التغـير الاجتماعـي والإدارات المتكيفـة، دار البشـير للتوزيـع والنشر، العبد لي، عمان، الأردن، 1996، ط 1.
17. حبتور، عبد العزيز صالح، إدارة المؤسسات الحكومية والعامةالمقارنـة، دار المسـيرة للنشر والتوزيع والطباعة، العبد لي، عمان، الأردن، 2009، ط 1.
18. عاشور، أحمد الصقر، إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، مدخل بيئي مقـارن، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1992.



الفصل الثاني

التخطيط العام والإستراتيجي للمنظمات العامة

الفصل الثاني

التخطيط العام والإستراتيجي للمنظمات العامة

تواجه معظم المنظمات في الوقت الحاضر العديد من التحديات في ظل الأوضاع الاقتصادية والعالمية الجديدة، من ظهور للتكتلات الاقتصادية والمنافسة الدولية، وسياسات الإغراق التي تتبعها الدول. وما إلا غير ذلك من التحديات والتي تفرض على هذه المنظمات أن تنتهج دل استراتيجي لأخذ مكان على خريطة العالم الصناعي الجديدة.

فعلى كل المنظمات إذا أرادت البقاء والنمو أن تنظر إلى الأمام وتنمي استراتيجيات طويلة الأجل لمقابلة للظروف والمتغيرة والمتجددة في صناعتها. فأي منظمة تعمل في ظل بيئة معينة تخضع للعديد من التغيرات المستمرة، وهذه التغيرات قد تتيح للمنظمة فرص معينة يمكن استغلالها أو تهديدات يجب تفاديها، وبناءً على دراسة البيئة وما سيتتبعها من تغييرات يجب على المنظمة أن تقوم بتغيير نظرتها إلى الأسواق والمنافسين والمنتجات... الخ، وتنمية الاستراتيجيات طويلة الأجل لمواجهة تلك العوامل والظروف المتغيرة في الصناعة.

ينبغي ملاحظة أن لا توجد إستراتيجية مثلى لكل المنظمات، فعلى كل منظمة أن تحدد «خطة اللعب» التي تحسن من موقفها، وفرصها وأهدافها ومواردها، وهذه المهمة الصعبة في اختيار الإستراتيجية العامة للمنظمة لتحقيق أهداف البقاء والنمو تسمى التخطيط الاستراتيجي.

والتخطيط الاستراتيجي هو « العملية الإدارية التي تقوم بتنمية والحفاظ على وضع استراتيجي للمنظمة يوائم بين أهدافها ومواردها وبين الفرص المتغيرة في السوق»، ويلاحظ أن الهدف من التخطيط الإستراتيجي هو تشكيل

أو إعادة تشكيل وحدات الأعمال للمنظمة ومنتجاتها بطريقة تؤدي إلى تحقيق كل من الأرباح للمرضية والنمو المأمول.

ويلعب المدراء في إدارة المؤسسات الحكومية والعامةدوراً هاماً في التخطيط الاستراتيجي، فهو يوفر المعلومات والمدخلات المختلفة عن الدولة والعالم والمؤسسات العامة واحتياجاتها، والمنتجات والمنافسين والفرص التسويقية المتاحة، وأيضاً التهديدات، وتساعد هذه المعلومات في إعداد الخطط الإستراتيجية على مستوى المنظمة ككل، وفي المقابل فإن التخطيط الاستراتيجي يحدد لنا الدور الذي سيلعبه المدراء في منظمات إدارة المؤسسات الحكومية والعامة مع باقي الإدارات الأخرى في تنفيذ هذه الخطط.

أولاً: مفهوم التخطيط الاستراتيجي:

تصور الرؤى المستقبلية للمنظمة، ورسم رسالتها و تحديد غاياتها على المدى البعيد، وتحديد أبعاد العلاقات المتوقعة بينها و بين بيئتها بما يسهم في بيان الفرص و المخاطر المحيطة بها، ونقاط القوة والضعف المميزة لها، وذلك بهدف اتخاذ القرارات الاستراتيجية المؤثرة علي المدى البعيد ومراجعتها وتقويمها. (عبد الفتاح، 2006، 3).

التخطيط بصفة عامة هو الإعداد المسبق والاختيار بين البدائل لما يجب عمله وكيف يتم عمله ومن يعمله وأين يتم عمله؟ ومتى وهو أحد وظائف المدير ويشتمل على أنشطة ذهنية وتصورية وتنبؤية تستهدف التعامل مع عدم التأكد وإدارة عمليات التغيير والابتكار واختيار التصرف الاقتصادي الرشيد بحيث يمكن تخفيض التكاليف وتعظيم الربحية والعائد.(الهلالي، 2006، 1).

التخطيط الاستراتيجي فيعبر عن أنشطة تتعلق بتحديد مهمة المنظمة وتحديد أهدافها الاستراتيجية وتصميم استراتيجياتها لتمكين المنظمة من العمل

بكفاءة في البيئة الخارجية. وينظر إلى التخطيط الاستراتيجي عادة على أنه تخطيط طويل الأجل يركز على المنظمة ككل، ويمكن تصور التخطيط الاستراتيجي بأنه عبارة عن الإعداد المسبق لمكونات السلوك الاستراتيجي بناءا على رسم سيناريوهات بيئية والتصور المستقبلي لطبيعة تفاعل المنظمة مع البيئة الخارجية. (الهلالي، 2006، 2).

هل نحتاج إلى التخطيط بصورة رسمية:

التخطيط عملية حتمية لا يمكن الاستغناء عنها، ومرجع هذه الحتمية ما يلي: (Mintzberg, 1994).

- يجب على المنظمات أن تخطط لكي تنسق بين أنشطتها المختلفة لتحقيق أهداف موضوعة مسبقاً.
- تخطط المنظمات للتأكد من الاستعداد للمستقبل وهذا يشمل: الاستعداد للأشياء الحتمية الحدوث والتخلص من الأشياء غير المرغوبة والتحكم في الأشياء القابلة للسيطرة.
- تخطط المنظمات لكي تكون عقلانية.
- التخطيط ضروري للرقابة.

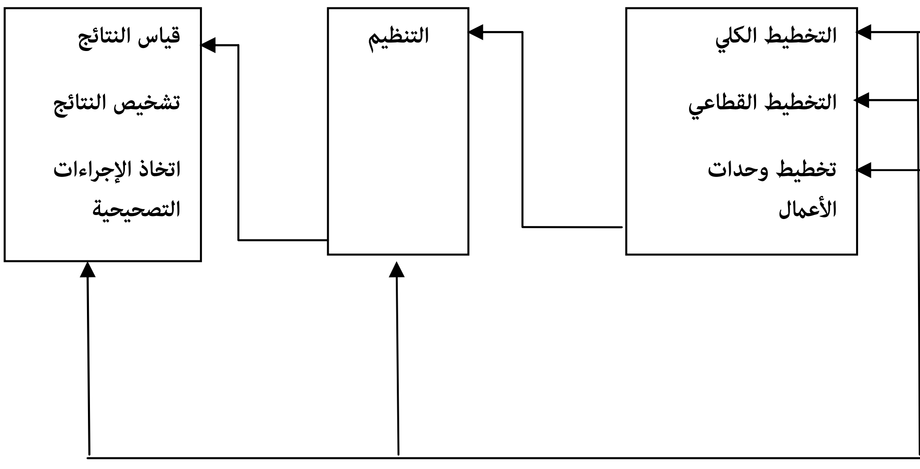
تعمل الكثير من المنظمات بدون تخطيط رسمي ومكتوب، فبعض المديرين يعتقدون أن بإمكانهم تحقيق المطلوب منهم بدون الحاجة إلى وجود تخطيط مسبق، وفي أحسن الأحوال فإنهم يعتمدون على الخطة السنوية مركزين فيها على أرقام الإنتاج التي يجب تحقيقها دون توافر الرؤية المتكاملة لتوجيهات المنظمة الإستراتيجية ودور الوظائف المختلفة مثل التسويق والإنتاج والتمويل... الخ، في تحقيق أهداف المنظمة.

وبطبيعة الحال فإننا نحتاج إلى التخطيط على كافة المستويات الإدارية داخل المنظمة، ولكي نتفهم طبيعة التخطيط الاستراتيجي يجب علينا أن نتعرف على هيكل المنظمات المعاصرة، فمعظم المنظمات كبيرة الحجم تتكون من أربعة مستويات تنظيمية وهي مستوى الإدارة العليا ومستوى القطاعات ومستوى وحدات الأعمال ومستوى المنتجات.

- مستوى الإدارة العليا: ومسئولية المركز الرئيسي هي تصميم الخطة الإستراتيجية العامة لتكون بمثابة مرشد لكل مستويات المنظمة لتحقيق أهداف المنظمة.
- مستوى القطاعات: فكل قطاع من القطاعات على أن يبني خطة القطاع الخاصة به والتي تغطي تخصيص الموارد لكل وحدة أعمال داخل القطاع. وتتخذ عند هذا المستوى للقرارات التي تتعلق بتحديد كمية الأموال والموارد لكل قطاع من القطاعات وتحديد ماهية الأعمال الجديدة التي يتم الدخول فيها.
- مستوى وحدات الأعمال: وتقوم كل وحدة أعمال بتنمية خطة إستراتيجية ترشد أعمال الوحدة وتحقيق أهدافها.
- مستوى المنتجات: وأخيراً فعلى مستوى كل منتج أو مجموعة من خطوط المنتجات داخل هذه الوحدات يتم وضع خطة تسويقية لتحقيق أهدافها في السوق التي تخدمه.

وسوف نركز مناقشتنا على التخطيط الاستراتيجي على مستوى المنظمة، ووحدات الأعمال ودور التسويق في هذا الخصوص.

شكل رقم (1) يوضح عملية التخطيط الاستراتيجي وعلاقته بالتنفيذ والرقابة



التخطيط الإستراتيجي على مستوى المنظمة:

ويعني التخطيط الكلي على مستوى المنظمة، ويقوم به المركز الرئيسي والذي يضع الخطط العامة والتي تتضمن تحديد رسالة المنظمة وسياساتها واستراتيجياتها بالإضافة إلى وضع الإطار العام الذي تسير وفقه وحدات الأعمال الفردية وتضع خططها في ظل هذا الإطار.

وتتفاوت المنظمات في أدائها للتخطيط الكلي. فتعطي بعض المنظمات مزيد من الحرية لوحدات الأعمال لوضع أهدافها وإستراتيجياتها المتعلقة بالمبيعات والأرباح وتكون مسئولية هذه الوحدات أمام المركز الرئيسي تحقيق الأداء الفعال المطلوب منها. وعلى الجانب الآخر، فإن بعض المنظمات الأخرى تضع الأهداف لوحدات الأعمال وتعطي الفرصة لها لتنمية إستراتيجيتها لتحقيق هذه الأهداف، وأخيراً فإن هناك بعض المنظمات التي تقوم بالتخطيط الكلي للمنظمة على أساس مركزي سواء يف مرحلة وضع الأهداف أو تنمية الاستراتيجيات المختلفة لوحدات الأعمال التابعة لها.

وبغض النظر عن نمط الإدارة المطبق فيها يتعلق بالتخطيط، فإن على كل المنظمات أن تتبع الخطوات الآتية، وهي بصدد القيام بالأنشطة التخطيطية:

1. تحديد رسالة المنظمة.
2. تحديد وحدات الأعمال الجديدة التي ينبغي الدخول فيها.
3. تحليل وتقييم محفظة الأعمال الحالية للمنظمة.
4. تحديد مجالات الأعمال الجديدة التي ينبغي الدخول فيها.

وسيتم تناول هذه الخطوات بقليل من التفصيل:

أولاً: تحديد رسالة المنظمة:

إن وجود أي منظمة هو مرتبط برسالة معينة تسعي إلى تحقيقها وتشتق هذه الرسالة من البيئة التي تعمل فيها المنظمة ومن المجتمع الذي تنتمي إليه. وعادة ما تبدأ المنظمة برسالة واضحة تسعى إلى تحقيقها.

وبمرور الزمن ومع تشكيلة المنتجات التي تقوم بتقديمها وتنوع الأسواق التي تخدمها، فإن هذه الرسالة قد تتطلب بعض التعديلات لكي تتوائم مع المتغيرات التي تواجهها، وقد تأتي هذه التعديلات نتيجة لتنوع المنتجات التي تقوم بإنتاجها أو لنمو المنظمة وزيادة حجم عملياتها أو فقد المديرين للاهتمام بتحقيق هذه الرسالة.

وعند القيام بتحديد الرسالة أو إعادة صياغتها فإن هناك مجموعة من العوامل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار. ومن ضمن هذه العوامل:

1. تاريخ المنظمة:

فكل منظمة لديها تاريخ من الأهداف والسياسات والإنجازات، ولهذا فعند إعادة تصميم رسالة المنظمة ينبغي إلا تصاغ بعيداً عن تاريخ المنظمة وسمعتها في السوق. فعلى سبيل المثال، فإن جامعة هارفارد وهي من أعرق الجامعات في الولايات المتحدة لا تستطيع أن تتجاهل تاريخها الطويل وتقوم

بفتح برامج لتعليم السباكة والنجارة أو دبلومات مهنية حتى إذا كانت تمثل فرصة نمو موجودة في السوق.

وبالمثل فإن شركة باتا والمعروف تاريخياً بإنتاجها للأحذية الشعبية في مصر، لا يمكنها أن تدخل في مجال تصنيع مستحضرات التجميل الراقية حتى ولو كان ذلك يمثل بالنسبة لها فرصة تسويقية جذابة.

2. التفضيلات الحالية للملاك والإدارة:

بطبيعة الحال، لا يمكن فصل اتجاهات وتفضيلات الإدارة الحالية والممثلة للملاك عن عملية تصميم أو إعادة تصميم الرسالة، فهؤلاء الأفراد لهم تأثير على صياغة الرسالة طالما أن لهم أهدافهم الشخصية ورؤيتهم لمجال العمل الذي يمكن أن تقوم به المنظمة، بل أن خلفية القائمين على إدارة المشروع تؤثر بالطبيعة على المجالات التي تزمع الشركة الدخول فيها.

3. البيئة السوقية:

فالبيئة السوقية تؤثر على المنظمات بشكل كبير حيث أنها تمدها بالفرص وتفرض عليها التهديدات والتي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند صياغة رسالة المنظمة، فوجود هذه الفرص في السوق قد تعطي المنظمة مؤشراً لمجالات عمل يمكنها أن تدخل فيها وقد تكون بعيدة نسبياً عن المجال الأصلي الذي كان تغطية من قبل.

4. موارد المنظمة:

وتتحكم موارد المنظمة إلى حد كبير في صياغة الرسالة التي يجب على المنظمة تحقيقها، فعلى سبيل المثال فإن موارد شركة مصر للطيران لا تمكنها من أن تصبح قائدة شركات الطيران في العالم بعكس الحال بالنسبة إلى ديزني لاند فإمكانياتها المالية والبشرية والتكنولوجية... الخ، تسمح لها بأن تكون الشركة القائدة في مجال الترفية والتسلية.

وتتصف الرسالة الجيدة باحتوائها على عدد من الأهداف بدلاً من أن تكون غامضة باحتوائها على كل شيء.

ثانياً: تعريف وتحديد وحدات الأعمال الإستراتيجية:

إن معظم المنظمات على اختلاف أحجامها تعمل في مجالات عمل مختلفة، فعلى سبيل المثال فإن شركة الشرق الأقصى لإنتاج الورق قد تتكون وحدات أعمالها من (أ) وحدة الإنتاج الورق، (ب) وحدة الإنتاج ورق التغليف، (جـ) وحدة لإنتاج الكراريس وأدوات الطباعة المختلفة. وهي هذا المثال نجد أن الشركة تقوم بإنتاج منتجات مختلفة وتقدمها إلى عملاء مختلفين.

وتتميز وحدة الأعمال الإستراتيجية بمجموعة من الخصائص، وذلك على النحو التالي:

1. تشمل مجال عمل واحد أو مجموعة من مجالات العمل ذات الارتباط، والتي يمكن أن تخطط بصورة مستقلة عن أعمال الشركة الأخرى.
2. لها مجموعة من المنافسين الخاصة بها والتي تحاول أن تتمتع بمركز تنافسي جيد بينهم.
3. لها مدير مسئول عن التخطيط الاستراتيجي للوحدة وعن تحقيق معدلات الأداء المطلوبة.

وتواجه المنظمات المختلفة مشكلة تعريف المجال الذي تعمل فيه، فإن وجهت هذا السؤال إلى أحد رجال البنوك (What Business you are in؟).

فقد تجد إجابات مختلفة، فمنهم من يقوم نحن نعمل في مجال منح الائتمان والبعض الآخر يقوم نحن نعمل في مجال الخدمات المصرفية. وقد تكون أكثر حظاً فتجد البعض الذي يأخذ بالتعريف الأكثر شمولية ليكون مجال الخدمات المالية أو مجال الاهتمام باحتياجات المستهلك المالية.

يلاحظ أن المنظمات تتبع مداخل مختلفة في تحديد مجال الأعمال فبعض المنظمات تستخدم المنتجات كأساس للتعريف «نحن نعمل في تصنيع الأسمدة أو على أساس تكنولوجي» «نحن نعمل في مجال الصناعات (العمليات) الكيماوية». ولكن يلاحظ أن الأخذ بمداخل احتياجات المستهلك أو السوق يعطي فرصاً أوسع لتحديد مجال العمل الذي تقوم المنظمة بأدائه. فالتوجه بالسوق يعطي فرصاً واسعة للمنظمات لكي تقوم بالدخول في مجالات عمل جديدة إذا واجهت تهديدات أو انخفاض في الطلب على منتجاتها الأساسية بعكس المنظمات التي تعتمد على التوجه بالمنتج فنجد أن ذلك يؤثر على تفكيرها الاستراتيجي ويضيق من مجالات العمل المتاحة لها.

ويمكن تدعيم هذا الرأي بقليل من الأمثلة والتي توضح تعريف مجال العمل وفق التوجه بالمنتج أو التوجه بالسوق.

اسم المنظمة	التوجه بالمنتج	التوجه بالسوق
زيروكس	نحن نصنع معدات التصوير	نحن نساعد في زيادة إنتاجية المكاتب
موبيل	نحن نمل في مجال البنين	نحن نعمل في مجال الطاقة
متروجولدين ماير	نحن ننتج الأفلام السينمائية	نحن نعمل في مجال التسلية
ريفلون	نحن نصنع مستحضرات التجميل	نحن نبيع الجمال والأمل
AT & T	نحن نصنع التلفونات والفاكس	نحن نعمل في مجال الاتصالات

ومن المثال السابق يتضح أن الأخذ بالتوجيه الدولي والعالمي العام في منظمات الأعمال العامة في تعريف مجال عمل الوحدات المختلفة للمنظمة

يؤدي إلى اتساع الفرص للدخول في مجال مختلفة تمكن المنظمة من زيادة ربحيتها وتحيقي مركز تنافسي جيد في السوق الذي تخدمه.

وينبغي التنويه بأن على المنظمة ألا تتبع مدخل ضيق للغاية في تعريف الأعمال ولا تتبع بطبيعة الحال مدخل أكثر اتساعاً وإنما على المنظمة أن تعرف أعمالها بقدر من الاتساع والذي يسمح لها باستغلال الفرص المختلفة في السوق الذي تخدمه.

التخطيط الإستراتيجي العام للمنظمات الدولية والمؤسسات العامة والحكومات السياسية:

التخطيط الاستراتيجي:

ما هي أسباب التخلف؟

أولاً: أسباب داخلية:

1. عدم كفاية رؤوس الأموال – في أغلب الدول النامية نظراً لانخفاض نصيب الفرد من رؤوس الأموال المنتجة لقلة رأس المال بالنسبة للفرد (رأس المال هنا مضمونه المادة لإنتاج المواد الاستهلاكية والخدمات والمعرفة العلمية والتكنولوجية والإنفاق علي التعليم والأبحاث العلمية والصحية) يختلف نصيب الفرد من رأس المال في الدول المتقدمة والدول النامية لقلة رؤوس الأموال المتاحة للبلدان النامية واستخدام ما هو متاح بالسوء وعدم الكفاية.

كيف تكون ظاهرة الحلقات المفرغة خطرا على التنمية؟

برأي الأستاذ نيركس أنه إذا انخفض عرض رؤوس الأموال بالبلدان النامية يرجع إلى انخفاض المقدرة على الادخار وانخفاض الرغبة فيه لانخفاض مستوى الدخل الحقيقي الذي بدوره يرجع إلى انخفاض مستوى الإنتاجية الذي يرجع

بدوره لانخفاض مستوى رؤوس الأموال الذي يرجع بدوره لانخفاض المقدرة على الادخار وهكذا. وتنخفض القوة الشرائية للسكان فالأمر كحلقات دائرية ولكن يقول (نيركس) بالإمكان كسر هذه الحلقة في أي نقطة إذا اتجهت سياسات التنمية للتأثير في أكبر عدد من العوامل فتحدث العملية التراكمية للصعود نحو النمو.

2. المشكلة السكانية – بسبب زيادة السكان التي لا تتناسب مع زيادة الدخل وعدم قدرة الموارد أن تواجهها مثل مصر والهند أو قلة العنصر البشري بالنسبة لحجم الموارد الطبيعية والمالية مثل السعودية وكثير من البلدان الأفريقية التي توجد بها نسبة كبيرة من السكان تحت الخامسة عشرة وضعف المقدرة الإنتاجية والضغط على موارد الإنتاج لتلبية احتياجات الإعداد.
3. انتشار الأمية – لأنها تحدد إذا كان الدولة نامية أو متقدمه ونظرا لتزايد النمو السكاني في الوطن العربي حرصت على العلم والتعليم الأساسي ولا زالت بعيدة عن مرادها لنسبة الأمية من كبارها مما ينعكس على تواضع الإنتاجية لقلة المهارة والثقافة وأن التعليم يصنع القيادات التي تقوم بعملية التنمية والتقدم وتؤثر على باقي النشاطات من اجتماعية واقتصادية وغيرها.
4. القيم السلبية في المجتمع – نظراً لطبيعة البنية الاجتماعية بالبلد النامي تكون هناك سلبيات تعرقل التقدم كازدراء المهن البسيطة والعمل اليدوي وكثرة الاستهلاك على المظاهر وإنفاق الأموال في مالا ينتج ويستفاد منه.
5. سلبية المثقفين – من خلال تفاعل جماهير المواطنين مع برامج التنمية وأثر المثقفين عليهم نلاحظ الدور المهم والأساسي للمثقفين في قيادة عملية التنمية وإنهم في المجتمعات النامية ينعزلون عن مشاكل المجتمع بسبب

اختلال التوازن يحصل لديهم لمقارنتهم بالتقدم الهائل للعالم الأوربي بـزمن قصـير وبـين واقع مجتمعه فييأس ويصبح سلبياً وتهتـز ثقتـه بنفسـه وعـلاج هـذه الظـاهرة بإزالـة أسبابها من قلوب وعقول المثقفين ليتفاعلوا مع برامج التنمية ويسهموا بالتقدم.

6. عدم تحديد الأهداف ووضوح الرؤية تجـاه المشـكلات – جميـع مشـاكل المجتمـع تتشابك مع غيرهـا مـن المشـكلات وتـؤثر فيهـا وتتـأثر بهـا وتـوفر النظـرة الكليـة للمشكلة يعني النجاح في أدارة عملية التنمية.

ثانيا أسباب خارجية:

1. سيطرة الدول المتقدمة – نتيجة الاسـتعمار الـذي اخضـع غالبيـة البلـدان في آسـيا وأفريقيا وأمريكـا اللاتينيـة تكونـت التبعيـة للـدول المسـتعمرة اقتصـادياً وثقافيـاً وسياسة ولم تتحرر بعد لوجود الاحتكارات الأجنبية على مقـدرات البلـدان الناميـة وتخصصها لسـد احتياجاتهـا للمـواد الأوليـة والزراعيـة والتعدينيـة وتسـيطر عـلى شركات التصدير والاسـتيراد وأحيانـاً السـيطرة عـلى الملكيـة الأجنبيـة للمشروعـات والأهم اعتماد الدول النامية على الأموال الأجنبية لتعزيز مواردها.

2. التخصص في إنتاج المواد الأولية – تتخصص البلدان النامية في تصـدير المـواد الخـام الزراعية أو الاستخراجية ويعتمد معظمها علي عدد محدود من المنتجـات تصـل في حالات كثيرة إلى سلعة واحدة مثل القطن أو البترول أو السكر أو الشاي أو النحاس وتمثل حصيلة هذه الصادرات الجانب الأعظم من ميزانيتها ومـدخولها مـما يترتـب عليه تشويه البنية الاقتصادية فيها وعرقلة النمو لأن هذه المنتجات تتعرض لظروف طبيعية ممكن تؤثر في أسعارها مما يؤثر في النشاط الاقتصادي للبلد النامي المعتمد

عليها أو يكون منتجها كالبترول مثلاً يؤثر علي أسواق واقتصاد الدول المتقدمة والرأسمالية ويمثل خطراً عليها.

3. معدلات التبادل – منذ الخمسينات كان واضحاً إن الأسعار للمواد الأولية لم تتغير كثيراً بل ببطء ولكن في المقابل أسعار السلع المصنعة في الدول الصناعية المتقدمة زادت أسعارها كثيراً مما يؤثر بشكل كبير وخطر على اقتصاد الدول النامية فكيف تصدر مواد أولية رخيصة لتسترجعها بعد ذلك بسلع غالية عليها نتيجة الكفاءة الإنتاجية وارتفاع الأجور لدى الدول الصناعية.

مفهوم أسلوب التخطيط والخطة الاقتصادية:

هناك أسلوبين لتحقيق التنمية الاقتصادية والنمو السريع:

- الأسلوب التلقائي في التنمية – هو تلقائي (أسلوب الاقتصاد الحر) لأن الدولة لا تتدخل في تحقيق التنمية بل رجال الأعمال والمنظمين الباحثين عن الربح فقاموا بتوسيع نشاطهم الاقتصادي مما زاد قاعدتهم الإنتاجية في الاقتصاد والدخل القومي.
- أسلوب التخطيط الاقتصادي – لأن الأسلوب الحر يحتاج وقت وليس سريع للاقتصاد فضلت الكثير من الدول إتباع التخطيط للتنمية لبلوغ الهدف بأمان بعيد عن المخاطر.

تاريخ التخطيط:

أول من أبرز فكرة التخطيط الاقتصادي العالم النرويجي كريستيان شوبنهيدر في بحث نشره عام 1910 ثم طورت الفكرة من الناحية العملية أثناء الحرب العالمية الأولى (1914 – 1918) في ألمانيا كأسلوب لإدارة الحرب

وتبعتها بريطانيا والدول الأخرى للتوازن بين الحرب والاقتصاد القومي وبعد الحرب هدأت الأوضاع وفي (1929 – 1930) حدث (الكساد العظيم) فعاد المجتمع الغربي لفكرة التخطيط الاقتصادي كعلاج حاسم وبرزت أفكار جون ماينارد نتيجة البطالة المزمنة وقلة الاستثمار وتردت الأوضاع، بعد ذلك جاءت الحرب العالمية الثانية (1939 – 1945) فكانت الضرورة لاتخاذ التخطيط السليم للموارد الاقتصادية والسير بالمجهود الحربي وفي أعقاب الحرب وضحت أهمية التخطيط الاقتصادي بالنسبة للدول التي خربتها الحرب لأعمارها وإنعاشها من جديد واشترطت الولايات الأمريكية لمنح معوناتها تخطيطاً شاملاً لمشروع الإنعاش الأوربي (مشروع مارشال).

وقامت بعض الدول حديثة الاستقلال في جنوب أسيا كالفلبين وبورما وأندونيسيا بأخذ فكرة التخطيط القومي لتحقيق التنمية بمعدلات سريعة بفترة وجيزة للتغلب على الفقر والتخلف وانخفاض مستوي المعيشة، كما قامت دول أمريكا اللاتينية بالاتجاه نحو التخطيط المركزي الرأسمالي وفي عام 1945 اتجهت بريطانيا للتخطيط الاقتصادي المركزي عندما تولى حزب العمال الحكم وانتهت عام 1951 بعد تولي حزب المحافظين الحكم لرغبتهم بالاقتصاد الحر، ولكن الكثير من الدول انتهجت أسلوب التخطيط ككندا والهند وجنوب إفريقيا ودول أوربا الشرقية.

ما هي العوامل التي ساعدت على الاتجاه المتزايد نحو التخطيط؟

1. أثر الكساد العظيم (1929 – 1932) في زعزعة ثقة الناس في الأسلوب التلقائي علي تحقيق النمو الاقتصادي المستمر والتغلب على الأزمات المتكررة والبطالة المزمنة وكان طابع الحياة الاقتصادية حر في المجتمعات الغربية حين ذاك.

2. اندلاع الحربين العالمتين الأولي والثانية بحوالي ربع قرن من الزمن بينهما فكان سبباً مباشراً لتأييد فكرة التخطيط الاقتصادي في كثير من الدول الغربية لتتمكن من متابعة الحرب.
3. الدمار المادي في دول أوربا من جراء الحرب العالمية الثانية والحاجة الملحة لإعادة تعمير ما خربته الحرب و النكبات لذا التخطيط طبق في دول أوربا باستثناء اليونان.
4. وضوح الرؤيا لأسباب النمو الاقتصادي والإيمان أن الأسلوب التلقائي (الحر) الذي سارت عليه الدول الغربية له ظروف تاريخية معينة وأن التخطيط هو الأسلوب البديل لنجاح التنمية الاقتصادية السريعة ومما ساعد علي وضوح الرؤيا ظهور مؤلفات عن التخطيط من أبرزها مؤلفات أوسكار لانج، بول سويزى، ريس دوب ، شارل بتلهايم وغيرهم.

مفهوم أسلوب التخطيط:

قامت الدول المتطلعة للنمو بمواجهه التخلف الاقتصادي وذلك بعدم ترك الاقتصاد القومي للعوامل التلقائية والمصالح الفردية وأخذت بالأسلوب البديل وهو أسلوب التخطيط.

المعاني الضمنية للأسلوب البديل:

أ. التخطيط وسيلة لا غاية:

التخطيط وسيلة علمية منظمة ومستمرة لحصر الموارد المادية والبشرية والمالية في المجتمع وتقديرها وتحديد طريقة استغلالها وتوجيهها وتوزيعها للمساعدة بتحقيق الغاية المرجوة في فترة أقصر وتكلفة أقل، وإذا تحققت

الأهداف المرسومة للتخطيط تتشبع حاجات المجتمع من موارده المتاحة لأن الخطة هي الإطار المادي للآمال الجماهير والسبل التي تجعل الدولة تحقق رغباتها بواقعية.

ب. التخطيط أسلوب علمي:

لأنه يتضمن إتباع القواعد والمبادئ العلمية لا ارتجال فيها ولا عشوائية وبأهداف ومعدلات للنمو محدودة ومرسومة وهذا الأسلوب يستهدف حصر الموارد المتاحة واستخدامها بطريقة علمية وعملية كما يستهدف تقدير احتياجات المجتمع وكيفية إشباعها بنفس الطريقة للقضاء على التخلف والفقر والارتفاع بمستوى المعيشة حتى تواجه الازدياد في أعداد السكان.

ج. التخطيط أسلوب اقتصادي عام:

هذا الأسلوب لا يستوجب بالضرورة ملكية الدولة لأدوات الإنتاج ولكن لابد أن تكون للدولة سلطة توجيه النشاط الاقتصادي في القطاع وتتمثل السلطة في قدرة الدولة علي تحديد نوع النشاط الاقتصادي وحجمه في القطاع المخطط أو مجموعة القطاعات المخططة.

اذكر ما أهمية التخطيط لمجالات التطبيق الإداري؟

1. يساعد التخطيط علي وضع أهداف واضحة للعمل وتحديد الهدف هو أول خطوة في التخطيط حتى ترشدهم للمسار الصحيح عند الخطاء أثناء العمل وتعتبر مقياس لنجاح العمل.
2. يضمن التخطيط الارتباط المنطقي بين القرارات.
3. يحدد التخطيط مراحل العمل والخطوات التي تتبع والطريق الذي يسلكه العاملون وهو بذلك يساعد علي تحقيق الأهداف.
4. يعمل التخطيط علي تحقيق التناسق بين الأهداف كي لا تتعارض مع بعضها.

5. يعاون التخطيط في التعرف على مشكلات المستقبل ودراستها وإيجاد الحلول لها.
6. يساعد التخطيط علي ضبط النفقات والقصد فيها والاستخدام الأمثل للموارد لتحقيق الكفاءة الإنتاجية.
7. يزيد التخطيط من فاعلية المديرين في اتخاذ القرارات الصائبة.
8. يوفر التخطيط وسائل الرقابة الداخلية والخارجية والمتابعة على التنفيذ.
9. يحقق التخطيط الأمن النفسي للعاملين لأنها تقلل من الأخطاء فترفع من إنتاجيتهم.

ما أهمية التخطيط للتنمية القومية؟

1. التنمية غير المخططة نتائجها غير مؤكدة.
2. التنمية غير المخططة قد تفضي إلى الضياع الاقتصادي.
3. التنمية غير المخططة لا تحقق النمو للتوازن الاقتصادي القومي.
4. التنمية غير المخططة تعزف عن بعض مشروعات التنمية الأساسية.
5. التنمية غير المخططة لا تضمن اختيار مشروعات التنمية.
6. التنمية غير المخططة لا تضمن معدلات النمو المتطلبة.
7. التنمية غير المخططة لا تحقق العدالة الاجتماعية.

الأنواع الثنائية للتخطيط:

- التخطيط الجزئي – التخطيط الشامل.
- التخطيط الوظيفي – التخطيط التركيبي.
- التخطيط طويل المدى ومتوسط المدى وقصير المدى.
- التخطيط العام – التخطيط القطاعي.

- التخطيط الرأسي – التخطيط الأفقي.
- التخطيط الاقتصادي – التخطيط الاجتماعي.
- التخطيط الإقليمي – التخطيط القومي.
- التخطيط المركزي – التخطيط اللامركزي.

ماهية أسلوب التخطيط؟

1. التخطيط ضرورة إنسانية:

خبراء التخطيط يقرون أن نجاح إيه خطة للتنمية تتوقف في المحل الأول على مدى استجابة أفراد المجتمع لها و التخطيط عملية إنسانية لأنه أسلوب في التنظيم والتنسيق والعمل وترتبط بأهداف الجماعة ومطالبها وترتبط كذلك بإمكانات الجماعة ورغبات أفرادها في التقدم واستعدادهم للعمل المنتج وقدرتهم على القيام بالمهام التي يفرضها النضال في سبيل التنمية.

2. التخطيط نظرة إلي المستقبل:

التخطيط لا يمثل اتجاهاً (إستاتيكياً) يرتضي الأوضاع الراهنة ويحاول إصلاحها، بل هو اتجاه (ديناميكي) يهدف إلى تغيير صورة المجتمع مثل المجتمع الزراعي القائم في اقتصاده علي بدائية الفن الإنتاجي الذي يستكين للطبيعة ويخضع لها بدل تحديها وتسخيرها لمنافعه، فالتخطيط ينقل المجتمع من هذا الوضع المتخلف ويتجه به إلى التقدم التكنولوجي وارتفاع المستوى الحضاري وتطوير معتقداته ويغير وجه المجتمع ويبني مستقبله.

3. التخطيط عملية مستمرة:

تداخل الخطط في بعضها البعض يعني أن الخطط متوسطة المدى تشتق من الخطط طويلة المدى و الخطط السنوية التفصيلية تشتق من الخطط متوسطة المدى، أي لابد من الإعداد لخطة خمسيه مقبلة قبل انتهاء الخطة الخمسية الحالية ولابد

من إعداد إطار خطة السنة الثانية قبل الانتهاء مـن تنفيـذ الأهـداف المرسـومة في خطـة السنة الأولى ولهذا يقال دائماً: (إن التخطيط عملية مستمرة لها بداية وليست لها نهاية).

4. التخطيط عملية توازنية:

بما أن المخطط لديه فترة زمنية وأهداف معينه فلابد أن تؤخـذ عنـاصر التـوازن في الاعتبار، لابد مثلاً أن يتوازن الإنتاج المستهدف مع الطلب عليه لتحقيق أهداف الاستهلاك المحلي وأهداف التصدير وأهداف الاستعاضة بالإنتاج عـن الـواردات وأهـداف الاسـتثمار، ولابد أن تتوازن الموارد من الإنتاج المحلي مضافاً إليه الواردات مـع الاسـتخدامات المقـررة لتلك الموارد بتوزيعها بين الاستهلاك الوسيط والاستهلاك العائلي والاستهلاك الجماعـي وبـين التصدير وبين ما يحتجز منها للاستثمار.

5. التخطيط عملية مشاركة إيجابية:

لا ينفرد جهـاز التخطـيط المركـزي بعمليـة إعـداد الخطـة القوميـة بـل تشـارك في إعدادها مختلـف المسـتويات المتدرجـة (الوحـدة الإنتاجيـة، النشـاط، القطـاع، الاقتصـاد القومي) وقبل تنفيذ الخطة لابد أن تعتمد من المجالس الشـعبية والتنظـيمات السياسـية العليا والهيئة التشريعية وهكذا فإن جموع الشعب تشارك في إعداد الخطة وفي تنفيذها، ويكون التخطيط مركزياً بيـنما يكـون التنفيـذ لا مركزيـاً تحقيقـاً للمرونـة وحسـن الإدارة وتوفير القـدرة عـلى مواجهـه الظـروف المحليـة في الوحـدات الإنتاجيـة في سـبيل تحقيـق الأهداف المرسومة.

نقد أسلوب التخطيط:

بعـد الإدراك بطبيعـة أسـلوب التخطـيط مـا الحجـج المعارضـة لهـذا الأسـلوب في الاقتصاديات المخططة مركزيا؟

1. غيبة الجهاز التلقائي للأسعار:

يصعب الحكم على ما إذا كان النشاط الاقتصادي رشيداً أو غير رشيد في مجتمع مخطط مركزياً لافتقاره إلى الحسابات الاقتصادية ولا يعني ذلك عدم وجود جهاز أسعار في التخطيط المركزي ولكنه نظام لا يتمتع بالحرية ولا يتوافر فيه عنصر المنافسة بل يقوم على التعسف ولا توجد سوق حرة في هذا الاقتصاد المخطط وإنما تتحدد الأسعار بمعرفة سلطة تخطيط مركزية سواء كانت أسعار سلع وخدمات الإنتاج ذلك أن الدولة هي المحتكر الوحيد التي تملك وتوجه كل أدوات الإنتاج ويصعب ترشيد النشاط الاقتصادي.

2. البيروقراطية والتعقيدات المكتبية:

يؤدى الاقتصاد المخطط مركزياً إلى البيروقراطية والتعقيدات المكتبية التي تضيع جزء كبير من كفاءة الإدارة لأن الأنظمة الروتينية متأصلة في الأجهزة الحكومية التي تعرقل الارتفاع بكفاءة المشروعات، والسماح باللامركزية في التنفيذ يساعد في تسيير الوحدات بعيداً عن قيود اللوائح والأنظمة الروتينية وقد يرفع كفاءة المشروعات العامة.

3. ضعف الحوافز:

ضعف الحوافز نتيجة الاقتصاد المخطط مركزياً بعدما يتحولون إلى موظفين في الدولة بأجور ثابتة منتظمة ويمكن التغلب على هذه الظاهرة باستخدام الحوافز المادية والمعنوية والسلبية لزيادة كفاءة العمال وجوهر فكرة الحوافز هو الربط بين إنتاجية العامل وبين دخله إذا زاد الإنتاج يزيد الدخل وإذا نقص إنتاج العامل عن المتوسط يتعرض للحوافز السلبية مثل الحرمان من جزء من الدخل أو من الخدمات العينية.

4. ضخامة أعداد القوى العاملة في أجهزة التخطيط:

يذكر آرثر لويس: (يجب أن تكون لدينا إحصاءات دقيقة وعدد كبير من التنظيمات بالإضافة إلى عدد كبير من الموظفين وأننا لا نصدر آلافاً من التصريحات دون وجود آلاف من الكتبة وكلما تطورت وسائلنا في التخطيط احتجنا إلى المزيد من الموظفين) ولعل آرثر لويس يعني بمقولته هذه أن الاقتصاد غير المخطط الذي يعمل بحرية من خلال جهاز الأسعار لا يتطلب موظفين إضافيين بهذا القدر.

5. صعوبة توخي الدقة في التخطيط والتنفيذ:

التخطيط طويل المدى الممتد لسنوات له خطورته إذ كيف يمكن التخطيط للمستقبل مع أن هذا المستقبل غير متيقن وتحكمه الظروف المتغيرة للمجتمع (الديناميكي) الذي يدب حركة وتبدل، لكن بالإمكان إضافة قدر من المرونة على الخطة بحيث يمكن جعلها خاضعة للمراجعة والتعديل عند حدوث أي تغيير في الظروف.

6. ضعف التعاون الدولي من جانب الاقتصاديات المخططة:

يذكر ليونيل روبنز في معرض حديثة عن آثر التخطيط القومي على الاقتصاد القومي ما يلي:

(إن الأثر العاجل على الاقتصاد الدولي من جراء التخطيط القومي سوف يكون مثيراً للقلق إلى حد ينذر بالخطر إذ من شأن هذا التخطيط القومي الذي تأخذ به دول عديدة أن ينتقص من حجم التجارة الدولية ويعمل على تقييد حرية العمال في التنقل ويحد من حرية انتقال رؤوس الأموال فيما بين مختلف الدول فضلاً عن أنه يؤدى إلى إدخال الاعتبارات السياسية في العلاقات الاقتصادية الدولية وإيجاد نوع من الصراع الدولي المكشوف).

تقدير أسلوب التخطيط:

أن أسلوب التخطيط في ظل الاقتصاد الحر وفي وجود جهاز للأسعار يمكن أن يحقق الأهداف المرجوة من وراء عمليات الإنماء الاقتصادي وذلك لاعتبارات كثيرة وهي ما يلي:

1. التخطيط أسلوب علمي في التنمية:

ليس من شك أن التخطيط أسلوب علمي لأسباب عديدة تتلخص فيما يلي:

أ. أن التخطيط عملية خلق منظم يجيب على التحديات التي تواجه المجتمع ليرفع كفاءتها مادياً وفكرياً.

ب. أن التخطيط العلمي يتطلب أن يضع جهاز التخطيط المركزي الأهداف للاقتصاد القومي في مجموعة ولكل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي على حدة، تاركين أجهزة الإنتاج داخل كل قطاع أن تتولى تنفيذ هذه الأهداف لا مركزياً عن طريق التوجيه والترغيب.

ج. التخطيط العلمي يقتضي أن يكون العمل الوطني على أساس الخطة محدداً أمام أجهزة الإنتاج على جميع مستوياتها وأن تربط عملية الإنتاج كما ونوعاً بحدود زمنية تلتزم بها القوى المنتجة.

د. التخطيط العلمي يطلب من أجهزة التنفيذ تولي ومتابعة نتائج تنفيذ الأهداف لكي يعالج أي قصور أو تخلف في تحقيقها.

وعلى ذلك فإن التخطيط العلمي السليم يتطلب ثلاث مراحل متعاقبة:

- وضع الخطة على أساس من المسئولية المشتركة بين جهاز التخطيط المركزي وبين جهات التنفيذ من وزارات ومؤسسات وهيئات ومنشآت.

- تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة الموضوعة وذلك عن طريق مختلف جهات التنفيذ كل جهة فيما يخصها من نشاط معين أو مجموعة من الأنشطة.
- متابعة تنفيذ الأهداف المرسومة في الخطة للتغلب على الصعوبات التي تعترض سير التنفيذ.

2. التخطيط طريق التقدم:

كما أن التخطيط كأسلوب علمي في التنمية يؤمن سير المجتمع على طريق التقدم بخطي ثابتة وذلك لاعتبارين:

الاعتبار الأول: أن التنمية المخططة ضرورية للاندفاع نحو زيادة الإنتاج بأقصى سرعة وكفاءة وزيادة الدخل القومي بمعدلات سريعة متزايدة حتى يمكن التغلب على مشكلة تزايد السكان في كثير من المجتمعات المتخلفة.

الاعتبار الثاني: أن التنمية غير المخطط لها لا تقوم على دراسات اقتصادية وفنية سليمة فهي بطبيعتها عشوائية إلى حد كبير ولا تستهدف الربح دون النظر إلى المصلحة القومية وكل دولة تتطلع للنمو لزاما عليها أن تختار بعناية من بين مختلف الصناعات التي ترى أنها ستحقق فيها نجاحاً وندرة الموارد المتاحة هي طابع الحياة الاقتصادية في أي مجتمع فإذا تم تخصيص بعض الموارد محدودة القدر لبعض مشروعات التنمية فلا بد أن يكون على حساب التخلي عن مشروعات أخرى.

3. التخطيط ضمان لتحقيق النمو المتوازن للاقتصاد القومي:

لإيضاح أهمية أسلوب التخطيط للنمو والتوازن ينبغي أولاً أن ننظر إلى الاقتصاد القومي كما ينظر إليه المخططون فيقسمونه إلى مجموعتين رئيسيتين من القطاعات:

- قطاعات سلعية تنتج سلعاً مادية وتضم قطاعات الزراعة والصناعة والري والصرف والتشييد والبناء والكهرباء.
- قطاعـات خـدمات تنـتج سـلعاً لا ماديـة أي خـدمات وتضـم قطاعـات النقـل والمواصلات والتخزين والإسكان والمرافق المال والتجارة والخدمات الأخرى.

وفي ضوء هذا التحليل فإن التنمية المتوازنة تحمل معنيين متلازمين:

المعني الأول: أن القطاعات السلعية في مجموعها لابد أن تنمو نمواً متوازنـاً متسـقاً مـع نمـو قطاعـات الخـدمات في مجموعهـا أي يجـب ألا نسرف في إنتـاج الخـدمات عـلى حساب الإنتاج السلعي كما يجب ألا نسرف في الإنتاج السلعي على حساب الخدمات.

المعني الثاني: للتنمية المتوازنة هو التوافق بين معدلات النمو في جميـع القطاعـات ولا يختلف قطاع عن الآخر لأن قطاعـات الاقتصـاد القـومي وأنشـطته المختلفـة مترابطـة متكاملة يشد بعضها أزر بعض ولا سبيل إلى ضمان هذا التوافق المنشود بين معدلات نمـو القطاعات المختلفة إلا بإتباع أسلوب التخطيط.

يتطـرق الحـديث عـن المعنـي الأول للتنميـة المتوازنـة إلي إبـراز حقيقتـين بـالغتي الأهمية من وجهة النظر التحليلية:

الحقيقة الأولى:

هي أن هناك حلقات متتابعة مـن إنتـاج الخـدمات تـلازم وتكمـل الإنتـاج المـادي لسلعة ما ولا يكفي أن يتم إنتاج السلع في الوحـدات الإنتاجيـة المختلفـة داخـل مختلـف القطاعات السلعية بل إن هذا الإنتاج لابد أن يصاحبه إنتاج خدمات نقـل السـلع مكانيـا أي قطاع النقل ويصاحبها خدمات التخزين زمنياً وهكذا.

الحقيقة الثانية:

يمكن تعريف الإنتاج بأنه خلق المنفعة في شكل سلعه اقتصادية أو زيادة هذه المنفعة أي أن الإنسان يستطيع أن يتناول الموارد الطبيعية بالتحوير والتعديل ليجعلها أكثر صلاحية لإشباع الرغبات الإنسانية.

هذا الإيضاح الارتباطي بين الإنتاج والمنفعة يبرز هو الآخر حقيقتين بالغتي الأهمية:

الحقيقة الأولى:

أنه لا خلاف بين الإنتاج السلعي وإنتاج الخدمات لأن السلع مادية أو لا مادية هي سلع اقتصادية إذا ما توفر لها شرطان متلازمان:

(الشرط الأول) أنها ذات منفعة أي لها القدرة على إشباع الحاجات الإنسانية المتعددة.

(الشرط الثاني) أنها نادرة ندرة نسبية لأن الموارد المستخدمة لإنتاجها نادرة ندرة نسبية أيضاً.

الحقيقة الثانية:

أنه لا خلاف بين السلع والخدمات من حيث طبيعة عمليات إنتاجها من تكوين رأسمالي واستثمارات ومستلزمات مثل إنتاج خدمة التعليم تحتاج إلى مدارس ومباني ومعدات وكتب ووسائل نقل... الخ.

متى ظهرت فكرة التخطيط بالدولة الإسلامية؟

لقد ظهرت فكرة التخطيط منذ تأسيس الدولة الإسلامية الأولى في المدينة المنورة على يد الرسول الكريم فقد حدد صلى الله عليه وسلم الأهداف وأولوياتها والاحتياجات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وفقاً للسياسات التي

نزلت بها الشريعة السمحة وقد تـم حصر الإمكانـات المادية والبشرية المتـوافرة آنـذاك للعمل على استكمالها من أجل تحقيق أهداف الدولة الناشئة.

ومن ثم يمكن القول بأن إدارة الدولة الإسلامية لم تكـن تتبـع الأسـاليب العشـوائية وإنما كانت تتم بأسلوب علمي وموضوعي بأخذ الأسباب لمواجهه توقعات المستقبل.

ولقد كان التخطيط آنذاك تخطيطاً شاملاً لمجالات الحياة كافة.

والتخطيط الاستراتيجي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالبيئة الخارجيـة وخصوصـاً السياسـية والسياسة في الإسلام تتميز بالاستقرار لأنها سياسة شرعية وهذا الاستقرار والوضوح يؤديان إلى وضوح الخطط وسهولة تنفيذها.

ما أصل كلمة إستراتيجية؟

يرجع أصل الكلمة إلى الجيش حيث كانت تعني الخطة التي توضع لحماية الوطن وهزيمة الأعداء وعندما انتقلت كلمة إستراتيجية إلى المجال المدني تضـمنت نفـس المعنـى تقريباً فالإستراتيجية هي خطة لزيادة حصة المنظمة على حساب المنافسين.

ما الاختلاف بين الإدارة الإستراتيجية والإدارة العادية؟

الإدارة الإستراتيجية تختلف في توجهها الرئيسي حيث تهتم بالعميل والبيئة والإدارة العاديـة تهـتم بالمنظمـة مـن الـداخل، والإدارة الإسـتراتيجية محاولـة لتعـديل اتجاهـات المنظمة وجعلهـا أكـثر ملائمـة مـع البيئـة الخارجيـة ويتطلـب ذلـك رصـد ومراقبـة دائمـة للأحـداث الخارجيـة ومـا تتضـمنه مـن تغيـير وتقيـيم ذلـك لمعرفـة حجـم وقـوة التغيـير واتجاهه.

فالمدير يقوم برصد التغيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتكنولوجية والتغيرات في سلوك المنافسين والموردين والعملاء ويتحرك استراتيجياً بطريقة أفضل من المنافسين للاستفادة من التغيير الذي حدث.

والمخطط الاستراتيجي لا ينتظر أن يحدث التغيير ويقوم برصده ولكن يتنبأ به ويعد المنظمة استراتيجياً لمواجهته.

على ماذا يعتمد الفكر الاستراتيجي؟

يعتمد على الابتكار وتقديم أفكار جديدة يصعب على المنافسين تقليدها إلا بتكلفة عالية أو بعد وقت كبير ومعظم الأفكار الجديدة في مجال الإدارة ظهرت في مناخ ديمقراطي يسمح بإشراك أكبر عدد من الأفراد مع إعطائهم أكبر قدر من الحرية المنظمة للتغيير عن آرائهم.

ما هي أهداف الإدارة الإستراتيجية؟

1. تهيئة المنظمة داخلياً بإجراء التعديلات في الهيكل التنظيمي والإجراءات والقواعد والأنظمة والقوى العاملة بالشكل الذي يزيد من قدرتها على التعامل مع البيئة الخارجية بكفاءة وفاعلية.
2. تحديد الأولويات والأهمية النسبية بحيث يتم وضع الأهداف طويلة الأجل والأهداف السنوية والسياسات وإجراء عمليات تخصيص الموارد بالاسترشاد بهذه الأولويات.
3. إيجاد المعيار الموضوعي للحكم علي كفاءة الإدارة.
4. زيادة فاعلية وكفاءة عمليات اتخاذ القرارات والتنسيق والرقابة واكتشاف وتصحيح الانحرافات لوجود معايير واضحة تتمثل في الأهداف الإستراتيجية.

5. التركيـز عـلي السـوق والبيئـة الخارجيـة باعتبـار أن اسـتغلال الفـرص ومقاومـة التهديدات هو المعيار الأساسي لنجاح المنظمات.
6. تجميـع البيانـات عـن نقـاط القـوة والضـعف والتهديـدات بحيـث يمكـن للمـدير اكتشاف المشاكل مبكـراً وبالتـالي يمكـن الأخـذ بزمـام القيـادة بـدلاً مـن أن تكـون القرارات هي رد فعل لقرارات واستراتيجيات المنافسين.
7. وجود نظـام لـلإدارة الإسـتراتيجية يتكـون مـن إجـراءات وخطـوات معينـه يشـعر العاملون بأهمية المنهج العلمي في التعامل مع المشكلات.
8. تسهيل عملية الاتصال داخل المنظمة حيـث يوجـد المعيـار الـذي يوضـح الرسـائل الغامضة.
9. وجود معيار واضح لتوزيع الموارد وتخصيصها بين البدائل المختلفة.
10. تساعد على اتخاذ القرارات وتوحيد اتجاهاتها.

يعتمد الفكر الاستراتيجي الحـديث عـلي مفـاهيم أساسـية تعتـبر المرشـد الأسـاسي للمنظمات التي تسعي للفوز علي المنافسين فما هي أهم اتجاهات هذا الفكر؟

1. العولمة: يعتمد هذا الفكر على إدراك أن البيئة هي وحدة كونية متكاملـة فالبيئـة التي تعمل فيها المنظمات لا تقتصر على البيئة المحليـة بـل تمتـد لأبعـد مـن ذلـك بحسب طبيعة نشاط المنظمة وحجمها.
2. الجودة الشاملة: لم يعد مقبـولاً اسـتراتيجياً الاعـتماد عـلى فكـرة الميـزة التنافسـية الوحيدة فلم تعد المنظمات قادرة على الاعتماد عـلى ميـزة تنافسـية وحيـدة مثـل الاعتماد على تقديم سلعه رخيصة بل تحولت المـنظمات لفكـرة الجـودة الشـاملة والتي تعني أن المنظمة تتنافس على كـل خصـائص السـلعة وعـلى جـودة كـل مـا تقدمه من خدمات وما تقوم به من أعمال وأنشطة.

3. زيادة أهمية العميل: أدركت المنظمات المعاصرة أن التنظيم الداخلي والإجراءات والقواعد ينبغي أن توضع من أجل العميل ولزيادة رضاه.

4. نسبية الفرص والتهديدات والقوة والضعف: أدركت المنظمات أن تحديد الفرص والتهديدات يتوقف على إمكانية المنظمات تمثله في نقاط قوتها وضعفها والاختلاف في القوة والضعف بالمقارنة بالمنافسين هو الذي يؤخذ في الحسبان.

تواجه المنظمات عدة تحديات إستراتيجية لا يمكن مواجهتها والاستفادة منها إلا إذا أديرت المنظمة إدارة إستراتيجية، فما هي أهم هذه التحديات؟

1. زيادة سرعة التغيرات: يلاحظ أن معدل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية قد أخذت في التسارع خلال السنوات القليلة الماضية والتغير هو الذي يصنع الفرص والتهديدات.

2. ازدياد حدة المنافسة: لم تعد المنافسة بين المنظمات تقتصر على السلعة وجودة المنتج فقط كما كان الوضع في الماضي بل تعددت أسس المنافسة لتشمل كل أنشطة المنظمة.

3. تغير هيكل العمالة: لم تعد المنظمات تعتمد على العمل غير الماهر القادر فقط على القيام بأعمال بسيطة متكررة والذي من السهل تدريبه ونقله من عمل لآخر بل أصبح نجاح المنظمات العصرية يتوقف على توافر الخبراء ذوى المعرفة المتخصصة في الإنتاج والتسويق والتمويل والذين يمتلكون المعرفة والخبرة التي من الممكن أن تسهم في وضع استراتيجيات ذات كفاءة وفاعلية في زيادة رضاء العميل عما تقدمه المنظمة من منتجات وخدمات.

4. ندرة الموارد: أصبح الصراع على موارد الطاقة والماء والكفاءات النادرة سمة العصر وأصبح على المنظمات وضع الاستراتيجيات التي تضمن توفير الموارد بالقدر وبالمواصفات اللازمين وفي الوقت المناسب.
5. الاهتمام بالبيئة: تعاظم الاهتمام بحماية البيئة وازدادت قوة جماعات حماية البيئة وتعاظم تأثيرها على صانعي القرارات السياسية.
6. ازدياد أهمية الإستراتيجية: بات واضحاً أن نجاح المنظمات العصرية هو نتاج استراتيجيات مبتكرة وضعها إستراتيجيون على مستوى عالٍ من الكفاءة تدفع لهم المنظمات ملايين الدولارات من أجل فكرهم الاستراتيجي وأصبح التنافس عليهم بالغاً لأنه أصبح ضرورياً لمواجهة المنافسة العالمية القوية.

الخلاصة:

الإدارة الإستراتيجية علم له خطوات ومراحل متفق عليها في الفكر الإداري والإدارة الإستراتيجية علم وفن ويتمثل العلم في مجموعة من المبادئ المستقرة في الفكر الإداري ويتمثل الفن في قدرة المدير على تطويع تلك المبادئ بما يتفق مع طبيعة المنظمة التي يعمل بها.

مراحل إعداد الخطة:

الدور الرئيسي للمخطط هو إعداد الخطط ووضعها للتنفيذ ولتحقيق ذلك يقوم بعدة عمليات متعاقبة ومترابطة وتكون مرنه أي يمكن الرجوع إلى إحدى الخطوات بعد الانتهاء منها والخطوات تكون متوازنة.

ومن مهام المخطط تحليل مهامه في دورة العمليات التخطيطية بدءاً من ما قبل التخطيط ثم مرحلة إعداد هيكل الخطة فمرحلة التنفيذ ومتابعتها وأخيراً مرحلة التقويم بشكل متسلسل.

المرحلة الأولى: مرحلة التحضير:

أ. المنظورات المستقبلية: ينبغي على المخطط لأن يحدد ما المنظورات المستقبلية التي يسير التخطيط التربوي عليها مثلاً المنظورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والفنية ما يلي:

- أن تعليم الشعب أصبح ينظر إليه على أنه استثمار والإنسان أصبح رأس المال الأثمن ويجب تنميته جيداً لما له من عوائد هامة اقتصادية.
- أن التربية تقدم حلولاً لبعض المشكلات الاجتماعية مثل الاندماج والتوازن الاجتماعي.
- ألا يقتصر هدف التربية على إنتاج موظفين بل يتعداه إلى إعداد أشخاص مؤهلين لجميع جوانب قطاعات الحياة العصرية.
- أن التخطيط التربوي يسمح بتنمية التعليم المستمر مما يتيح الانفتاح على التقدم العلمي كما يؤمن مزيداً من المرونة الاجتماعية.
- أن التخطيط التربوي ليس مجرد عمل فني فهو يتطلب فريقاً فنياً مؤهلاً تأهيلاً عالياً ويجب أن يعمل هذا الفريق بالتعاون الوثيق مع جميع الأطراف المعنية لكي تحظى الخطة بقبول هذه الأطراف.
- أنه يجب أن تكون الخطة مرنة بحيث يمكن إدخال تعديلات في تقديراتها الأولية وإجراء التصحيحات الضرورية خلال مرحلة تنفيذها.
- أن التخطيط عملية مستمرة ودورية.

ب. تشخيص وتحليل النظام التعليمي الحالي: يتفق معظم المخططين التربويين على أن أول خطوة في التخطيط هي التشخيص وتحليل النظام التعليمي

الحالي: (فلا يوجد تخطيط يمكن أن يتم بكفاءة بـدون معرفـة الوضـع الـراهن لمـا سوف يتم تخطيطه) وتعتبر عملية تشخيص الوضع الحالي للنظام التعليمي عمليـة فائقة الأهمية لعدة أسباب يـرتبط الأول منهـا بتحديـد أهـداف واقعيـة ملموسـة ويتصل الثاني بالتحديد الـدقيق للوسـائل الضروريـة لتحقيـق هـذه الأهـداف، أمـا الثالث فيقوم على تقدير معقول لإمكانية تحقيق هذه الأهداف ولتكلفتها والرابـع يهدف إلى تحديد مواطن القوة والضعف في النظام.

ما مفهوم التخطيط؟

هو الـتحكم الـواعي بالعمليـات الاقتصـادية والاجتماعيـة اسـتناداً لفهـم القـوانين العلمية والموضوعية واستخدامها لتحقيق تغيير الطبيعة والمجتمع باتجـاه تلبيـة حاجـات الناس وهو يعني توفير العمل وتوفير السكن و التخطيط لأي أمر ومعرفة ما سيحصل لنـا وعندنا والاستعداد لمواجهه ذلك بشكل علمي دقيق وحقيقي وليس افتراضي.

هل يحتاج اقتصاد السوق الاجتماعي إلى التخطيط؟

إن اقتصاد السوق الاجتماعـي هـو أكـثر أشـكال اقتصـاد السـوق حاجـة إلى التخطيط لأن هنـاك علاقـة كبـيرة بـين الأجـور والأسـعار لـذلك يجـب أن يخطـط اقتصـاد السـوق الاجتماعـي مـن أجـل تحقيـق التناسـب بـين مجمـوع الأسـعار ومجموع القيم وبين الكتلة النقدية والكتلة السلعية حتى لا تتباطأ عجلة الإنتـاج، مثلاً في سوريا وضعت الخطط ولم تنفذ مما أدى إلى أن الأجور لا تساوي أكثر مـن 20% من الناتج بينما أصحاب الأرباح يأخذون أكثر من 80% من الـدخل الـوطني ومع ذلك لا يدفعون من الضرائـب إلا القليـل وأصـحاب الرواتـب الضـعيفة التـي

لا تكفيهم وعوائلهم يدفعون للضرائب 10% فهذا واقع سئ يجب تصحيحه لكي نسرع الإنتاج ونتوعه ونضمن استمرار الاقتصاد الوطني بأداء جيد.

خلال العشرين عام الماضية ظهرت مشاكل كثيرة ولم تعد مشاكل محلية أو إقليمية:

مشكلة المناخ – مشكلة توزيع المياه – مشكلة السلاح النووي الإسرائيلي – مشكلة الغذاء – مشكلة البطالة – مشكلة الطاقة – مشكلة التلوث – وهناك مشاكل أخرى كثيرة لا يمكن عدها وحصرها وحل هذه المشاكل هو حل كوني عالمي عبر الأمم المتحدة أو نظام دولي جديد أكثر عدلا وفعالية، ونستنتج أن التخطيط مهم جداً اليوم أكثر من البارحة وأكثر من الأمس ولقد عقدت في البرازيل قمة عالمية أطلق عليها اسم قمة الأرض أو الأرض بيتنا ومع ذلك لم تتعظ بعض الدول.

مقدمة في التخطيط:

يصاب العديد من الناس بالإحباط عندما لا يجدون الطريق الذي يقودهم إلى مستقبل واعد والمشكلة أن هؤلاء لديهم الرغبة إلا إنهم بكل بساطة لا يعرفون كيف ومن أين يبدؤون؟ لذلك أغلبهم يشعر بالضياع وكلما بدأ أمر توقف في منتصفه وذلك لأنه يفقد ميزة التخطيط الفعال.

ما هو التخطيط؟

هو تصميم المستقبل المؤمل وتطوير الخطوات الفعالة لتحقيقه.

ما هي مزايا التخطيط؟

1. طريقة عقلانية ومنتظمة لصنع القرارات وحل المشكلات.
2. يجمع بين الخبرة والمعرفة والمهارة مع توفير الأدوات الملائمة.
3. يساعدك في رسم الصورة المستقبلية بما في ذلك المخاطر والمشاكل.
4. يعينك في معرفة فرص النجاح ومصادر الخطر.
5. يساعدك على وصول محطات ناجحة في حياتك.
6. يحفزك على التفكير في المستقبل بلغة الحقائق والبراهين.
7. يجعلك تتحكم بالمستقبل بشكل قوي.
8. يعينك لتصبح الشخص الذي تتمناه.

فالتخطيط إذا عمل مرن ومتفتح الذهن يحث على التغيير بشكل مستمر كما أنه يعطيك انطباعاً عن الصورة المستقبلية.

أنواع التخطيط الرئيسية:

1. التخطيط المستقبلي وتوقع الأحداث المستقبلية والاستعداد لها.
2. التخطيط الذاتي لإحداث التغيرات السلوكية.
3. التخطيط التتابعي وهو الانطلاق من حيث توقف الآخرون.
4. التخطيط التحليلي وهو اختيار حل لمشكلة عن طريق طرح الحلول وتحليلها.

ما هي مسارات التخطيط؟

1. التخطيط من الداخل إلى الخارج ويعتمد عليك وما تنوى القيام بـه عـلى المسـتوى الذاتي.
2. التخطيط من الخارج إلى الداخل ويعتمد بالدرجة الأولى على من حولك من الناس والأحداث أما أنت فتأتي بالدرجة الثانية.

ما هي الخطوات الثمان الأساسية للتخطيط؟

1. التقييم: الشعور بعدم الارتياح والنقد للوضع الحالي والحاجة الملحة للتغيير.
2. الالتزام: اتخاذ القرار بشأن التغيير.
3. الـتقصي: تجميـع المعلومـات والأفكـار والأدوات والدراسـات المتعلقـة بموضـوع التخطيط.
4. القرار: استخدام الحواس والأدوات للوصول إلى أفضل الخيارات المطروحة.
5. التنظيم: وجود استراتيجيات محددة لتنظيم الأولويات والجداول الزمنيـة والطـرق الملائمة للتنفيذ.
6. التحضير: الاستعداد بدقة وعناية للتعامل مع الظروف المختلفة.
7. التطبيق: تنفيذ سلسلة من المهمات وإمكانية قياسها.
8. الإنجاز: تحقيق الأهداف الحالية ثم البدء في تحقيق أهداف أخرى أثنـاء صـعودك سلم النجاح.

ما هي فوائد التخطيط؟

1. يحدد الاتجاه: يحفزك على التفكير المستقبلي.
2. ينسق المجهودات: يعمل وسيلة ربط بين المجهودات والتطلعات.
3. يوفر المعايير: يحدد معايير وأدوات يمكنها قياس التقدم الذي تحرزه.
4. يوضح معالم الطريق: يساعدك التخطيط على تحديد ما تريد فعله والوصول إليه.
5. يجهز المرء: يجعلك على أهبة الاستعداد للتعامل مع الظروف والمشكلات الطارئة.
6. يكشف الوضع: يعطيك صورة واضحة لكيفية التفاعل مع المهام والأنشطة المختلفة.
7. يحفز المرء: يدفعك التخطيط إلى الأمام ويقود خطاك إلى أعلى ويرفع روحك المعنوية ويحسن رؤياك وعلاقاتك مع الآخرين.

ما هي المخاطر التي تحف بالتخطيط؟

لا يمكن وصف العملية بالسهلة وإن اعتقدت أنك أنجزتها على أكمل وجه لذا يحف التخطيط بعدة مخاطر منها:

1. فقدان التلقائية: لا يمكنك التخطيط لأن تكون مستغلاً للفرص لأن ذلك يتعارض مع مفهوم التخطيط.
2. الثقة الزائدة في العملية: إن الإيمان الكامل بأن خططك كاملة ودقيقة قد يكون مكبلاً لك عن الاستفادة من الجديد فتجعلك أعمى لا تبصر ما هو أفضل منها.

3. عوز النمو: إن عملية التخطيط قد تشعرك بأنك لست بحاجة للتطور والتحسين مما يجعلك لا تراوح مكانك.
4. الغم النفسي: التخطيط الذي لا يعتمد على بعد النظر يقود إلي التقيد الذي يشعرك بالإحباط وضيق الصدر خصوصاً عندما لا تسير الأمور كما خططت.
5. التمسك الأعمى بطرق العمل: من مخاطر التخطيط الاهتمام بطرق أداء العمل بغض النظر عن إنجاز العمل نفسه والنتائج التي يتم التوصل إليها.

لماذا لا يخطط الناس...؟

أنت مطالب بأن تعرف أين أنت؟ وإلى أين تسير؟ وكيف تسير؟ كل ذلك يتطلب معرفة كاملة بقدرتك ومقوماتك وإمكاناتك.

عنصر الصدفة:

تحدث الصدفة عشوائية من غير إنذار أو تنبيه فليس لك الخيار في التأثير على الصدفة ولكن يمكنك التحكم في الطريقة التي تستجيب بها عند حدوثها.

كثير من الناس يميل إلى التنظير ويبتعد عن التخطيط لعدم إيمانهم به ويعتمدون على الصدق لجلب السعادة والرفاهية مع أن الفرص لم تكن في يوم من الأيام عاملاً لنجاح الناجحين.

مواقف سلبية من التخطيط:

- يستغرق التخطيط وقتا طويلا ولدى أشياء أفضل لأنجزها.
- أنا لا أفقه شيئا في التخطيط لذا لن أضيع وقتي فيه.

التفاؤل:

قد يكون التفاؤل الزائد مانعاً لعملية التخطيط حيث يتم تصور المستقبل مشرقاً مع تجاهل التحذيرات المنذرة بخلاف ذلك.

عدم الإدراك:

إن عدم الإدراك الواعي للمقدرات ونقاط القوة ونقاط الضعف يعطي رؤية غير واضحة مما يؤثر بصورة مباشرة على عملية التخطيط.

العلل الفكرية والتعبيرية:

إن عدم توافر المعلومات والمعارف والمهارات معيقا لعملية التخطيط.

عدم المرونة:

الشعور بالعزلة والتعقيد وسلوك طريق غير قابل للنمو والتطوير والخروج من دائرة الجمود.

يمتلك المخططون صفات شخصية تميزهم عن غيرهم ما هي؟

هذه السمات من خلالها تستطيع أن تقهر العقبات التي تقف أمامك أثناء عملية التخطيط:

1. حب الاستطلاع والتنقيب عن إجابات تتعلق بالمستقبل.
2. الإبداع والبحث عن أفكار جديدة وغير مسبوقة أو طرق مبتكرة.
3. القدرة على المنافسة وخوض المواقف الصعبة.
4. العملية فالشخص المخطط عملي وحيوي وحريص على اقتناص فرص النجاح.
5. الثقة بالنفس والتسلح بسلاح المنطق والحجة فيزيد من ثباتهم.
6. الحكمة ومواكبة المتغيرات والمستجدات ومعاصرتها.
7. المثابرة والتغلب على العقبات والعوائق التي تقف في سبيلهم ومواصلة المشوار.

التخطيط:

من التعاريف الكثيرة للتخطيط نري أنها تتفق في الأتي:

1. تحديد الأهداف التي ترغب الدولة أو المنظمة إنجازها.

2. إن التخطيط رؤية للمستقبل والإعداد له.
3. مجموعة من القرارات تهدف إلى تحقيق نتائج أفضل.
4. تحديد من يقوم بمسئولية التخطيط والفترة الزمنية لتحقيق الأهداف.
5. وضع عدة بدائل من الأهداف والسياسات والإجراءات والوسائل.
6. معرفة الإمكانات والاحتياجات سلفاً.

ما هي مزايا التخطيط؟

1. إن التخطيط ذو علاقة بالمستقبل الذي بطبيعته يتصف بالغموض وعدم التأكد والتغيير.
2. يوضح التخطيط الأهداف المراد تحقيقها.
3. يسعى التخطيط إلى الاستخدام السليم للأنشطة الهادفة والمنظمة.
4. يساهم التخطيط في تخفيض العمل غير المنتج إلى أدنى حد.
5. يعمل التخطيط على تخفيض الوقت اللازم للقيام بتنفيذ الخطة.
6. يهتم بتوفير الإمكانات المتاحة وحصرها واستخدامها الاستخدام الأمثل.
7. يساعد على التنسيق بين جميع الأعمال وأوجه النشاط المتعلقة بالأهداف.
8. الرقابة الداخلية والخارجية للمنظمة من قبل الجهات المختصة.
9. يؤدي إلى تحقيق الأمن النفسي للعاملين وزيادة إنتاجهم.

ما هي أهداف التخطيط؟

1. رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع بزيادة الدخل وفرص العمل.
2. رفع المستوى الثقافي كماً وكيفاً والارتقاء بالقيم الإنسانية والثقافية.
3. رفع المستوى الصحي عن طريق توفير المستشفيات والقضاء علي الأوبئة بالتطعيمات.

4. القضاء على البطالة وإيجاد كوادر بشرية عاملة ومؤهلة.
5. زيادة الإنتاج باستخدام التكنولوجيا الحديثة.
6. زيادة الاستثمار والاكتفاء الذاتي وذلك بتقليل الاعتماد على الخارج.

الإدارة والتخطيط:

للتخطيط علاقة قوية بالإدارة فهو الذي يجعل العملية الإدارية هادفة وموجهه لغرض ممكن التحقيق.

التخطيط على مستوى المنظمة:

التخطيط هو أساس الإدارة لأنه بدون ذلك لن تكون هناك أنشطة والمدراء لن يجدوا أحداً يوجهوه ولن تكون هناك رقابه.

من الذي يقوم بمهمة التخطيط؟

جميع المديرين يقومون بالتخطيط لكن البعض أكثر من الآخرين وأحياناً مع العاملين مع الاستفادة من المقترحات المتاحة والبيانات والمعلومات للقيام بالتخطيط بفاعلية، فالمشاركة الجماعية في عملية التخطيط تساعد في الحصول على المساندة والاهتمام بالخطة من جانب العاملين وهذا سيؤدى إلى تحقيق نتائج حميدة.

التخطيط على مستوى الدولة:

وظائف التخطيط في الدولة تتوزع بين الأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع الخاص ويتابع ذلك الأجهزة التنفيذية لخبرتها بالمسائل الفنية والإدارية والتجربة

العملية والإلمام بالمشاكل الخاصة والتخطيط الجيد يحتـاج إلى مراجعـه الخطـط والـبرامج للتحقق من مدى مطابقتها للأهداف والسياسـات لـذا تشـترك الـوزارات المعنيـة وأجهـزة التخطيط بإعداد الخطط والبرامج.

جهاز التخطيط يعتبر جهازاً استشارياً ليس له سلطة فما هي مهمته؟

مهمته القيام بالوظائف التالية:

1. إعداد التقارير الاقتصادية الدورية ومراجعة الخطط العامة ومعرفة مناطق القـوة والضعف في الاقتصاد والتوقعات المستقبلية.
2. وضع وإعداد الخطط الخمسية والسنوية.
3. تقرير التكاليف المالية لتمويل الخطط الخمسية والسنوية.
4. التنسيق بين الأجهزة والمؤسسات الحكومية والخاصة وإدارة الميزانية.
5. التعاون بين جهاز التخطيط والأجهزة المستفيدة.
6. إنشاء نظام اتصال جديد بين جهاز التخطيط وبين أجهزة التنفيذ وذلـك بهـدف أن تكون هذه الأجهزة على علم بأهداف الخطة.
7. تقدير المساعدات الفنية للوزارات والهيئات في أجهزة التخطيط.
8. القيام بعملية تقييم ما تم إنجازه من الخطط.
9. كتابه تقرير عن المشاريع والبرامج التي أنجزت أو لم تنفذ وأسباب تأخيرها.
10. تقديم التوصيات والسياسات والإجراءات للأجهزة المناط بها تنفيذ الخطط.

ما هي المقومات الواجب توفرها قبل البدء في عملية التخطيط؟

1. الموارد الطبيعية: المخطط يتطلب معرفـة وحصر الأراضي الزراعيـة ومـدى صلاحيتها وخصوبتها والاعتماد عليها في الحـاضر والمسـتقبل ووفـرة الميـاه العذبـة الصـالحة للـري ومـدى اسـتغلالها الاسـتغلال الأمثـل لتـوفير

احتياجات التخطيط ومعرفة الثروة الحيوانية والبحرية والمناجم والمعادن الموجودة بالدولة والتي تعتبر موارد طبيعية.

2. الموارد المالية: تعتبر عامل رئيسي فمهمة الدولة تنحصر في الحصول على قدر أكبر من الدخل المحلي كمدخرات لأغراض التخطيط عن طريق استثمار الموارد الطبيعية للحصول على السيولة النقدية لتغطية النفقات أو الحصول على قروض ميسرة للحصول على العملات الأجنبية التي تساعد في توفير التكنولوجيا.
3. الموارد البشرية: القوى البشرية مصدر حقيقي للقوى العاملة لذا مهم معرفة إحصائيات السكان المحتوية على المعلومات المهمة عن الأعمار والجنس والإنفاق الأسري ودخل الفرد والمستوي التعليمي ونمو السكان والوفيات والتنبؤات بالزيادة.
4. التكنولوجيا: عن طريقها يمكن زيادة الإنتاجية الزراعية بإدخال التحسينات الفنية قليلة التكلفة كالمخصبات والمواد المبيدة وعن طريق التكنولوجيا يمكن تأمين الأداة الإدارية الصالحة في الأجهزة الحكومية ومن الضروري ملاءمتها لاحتياجات الدولة وتدريب الأيدي العاملة بأساليب استخدامها لتحسين الإنتاج والتنظيم ونتائج أسرع.

ما هي المقومات الواجب توفرها لتتيح للدولة أو المنظمة فرصة نجاح التخطيط؟

1. توفر المناخ العام الذي يتقبل التخطيط ولا يعارضه وذلك بشرح أهداف التخطيط ونتائجه الجيدة في رفع مستوى المجتمع المادي والصحي والتعليمي والاجتماعي.
2. دعم وتأييد القادة السياسيين وقناعة الإداريين للتخطيط حتى يضمن الاستمرارية ويحقق النتائج المرجوة.

3. وجود مخططين يمتلكون مهارات عقلية وفكرية وإنسانية وفنية ترتبط بـالتخطيط وتوضح دوافع التخطيط وعملياته ونتائجه.
4. اشـتراك الأشـخاص والمجموعـات الـذين سـيتأثرون بـالتخطيط في رسـم أهدافـه وتنفيذها لضمان حماسهم والتزامهم.

تواجه عملية التخطيط العديد من العقبات والقيود أبرزها؟

1. عدم توفر المعلومات والبيانات الإحصائية الضرورية يعتبر أحد جوانـب الفشـل في إعداد عملية التخطيط لأن الأسـلوب العلمـي السـليم للتخطـيط يحتـاج للمعرفـة الكاملة لإمكانيات المنظمة والموارد المتاحة.
2. الكثافة السكانية للدولة والنقص في الكوادر البشرية المتخصصـة مـثلاً الهنـد ومصر تضع في قمة الأهداف التعليم والصحة والإسكان نظراً لارتفاع عدد المواليد وبالتالي الدول التي تهدف لرفع مستوى دخل الفرد وإعـداد قـوى عاملـة مدربـة يصـعب عليها تحقيق ذلك لكثرة السكان وقلة العمالة المدربة.
3. البيروقراطية والتعقيدات الإدارية تضييع جزء كبير مـن كفـاءة الإدارة وتهـدر الفـرص فـالإجراءات المعقـدة الإداريـة تشـكل عقبـة رئيسـية وعـدم توزيـع الاختصاصـات وتفويض السلطة للعاملين في مجال التخطيط والتمسك بالمركزية واللوائح العتيقة كل ذلك عثرة أمام نجاح التخطيط.

ما هي خطوات عملية التخطيط الأساسية؟

- الخطوة الأولى: القاعدة الأساسية لعملية التخطيط تحديد الاحتياجات والإمكانيات المهمة وجمع البيانات الأساسية بدقة لنجاح وفاعلية التخطيط ويحـدد لهـا الـزمن وتكون مرنة وقابلة للتنفيذ.
- الخطوة الثانية: عملية التنبؤ حيث ترتكز علي معرفة الماضي والحاضر وظروفـه ثـم التنبـؤ للمسـتقبل ومعرفـة النتـائج المتوقـع أن تحـدث ويمكـن المخططـين

أن يختبروا صحة المعلومات التي وصلوا إليها فإذا ثبتت البيانات التي قام بها التنبؤ تعتبر صحيحة والعكس صحيح.

- الخطوة الثالثة: ترتيب أولويات الأهداف بعد معرفتها ثم يختار المخطط في الدولة أو المنظمة الأهداف المهمة ويرتبها حسب درجة أهميتها ومدى إمكانية تنفيذها وتحديد الفترة الزمنية لتحقيق هذه الأغراض.

- الخطوة الرابعة: على المسئول عن التخطيط أن يقوم بعملية التقديرات المالية ومعرفة كيف ستنفق ولماذا ومعرفة الإيرادات.

- الخطوة الخامسة: هي إقرار الخطة حيث ترفع الجهة ذات العلاقة بالتخطيط الخطة إلي السلطة المختصة (مجلس الوزراء، مجلس الإدارة) بحيث لا تتعارض مع القيم والتقاليد والعادات التي يعتنقها المجتمع ويتم مناقشتها وفي حالة الموافقة يتم إقرارها.

- الخطوة السادسة: تنفيذ الخطة ويتطلب قدراً كبيراً وفعالاً من التنسيق والانسجام بين وحدات التخطيط والأجهزة المنفذة.

- الخطوة السابعة: المتابعة والتقسيم لكل فترة زمنية وكل خطوة من خطوات العمل وإعداد التقارير الدورية عن سير العمل وما تم إنجازه وعن الصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ.

ينقسم المدى الزمني للتخطيط لثلاثة أنواع هي:

1. الأمد الطويل: هذه الفترة يستغرق تنفيذها فترة طويلة تتراوح من عشر إلى ثلاثين سنه أو أكثر والسبب في استخدام التخطيط طويل الأجل أن بعض الأهداف لا يمكن تحقيقها إلا من خلال برنامج طويل الأمد وذلك يعالج التغيير في الهيكل الاجتماعي والاقتصادي ورفع مستوى المعيشة والتعليم لأفراد المجتمع وإعداد الكفاءات وزيادة رفاهية المجتمع.

2. الأمد المتوسط: تتراوح الفترة مابين ثلاث إلى خمس إلى سبع سنوات والأرجح هو الخطة الخمسية المعمول بها في معظم الدول ويعتبر التخطيط على المدى المتوسط العمود الفقري للخطط طويلة الأجل لأنها تعتمد عليها والنتائج الفعلية للخطة تؤخذ كأساس لتعديل تقديرات الخطط طويلة المدى، ومن مزاياه أنه يحدد الاتجاهات العامة بصورة أكثر تفصيلاً ويشمل برنامجاً واضحاً لمختلف القطاعات والوحدات ودرجة الإلتزام أكبر.
3. قصير الأمد: وهو التخطيط السنوي وهو في الأصل شريحة من التخطيط متوسط المدى فالخطة الخمسية تقسم خمس سنوات وكل سنه برنامج معين للتنفيذ على شكل قرارات تخطيطية ملزمة لكافة الأجهزة الحكومية.

تختلف أساليب صياغة الخطط ولها الكثير من الأنواع ميزهـا؟

1. التخطيط الشامل: هو أن تناسب عمليات التطوير في جميع القطاعات وتحقق الهدف المنشود عن طريق ترابط الخطط المختلفة ومنع الازدواج ويعرف التخطيط الشامل بأنه (الأسلوب أو الوسيلة العلمية التي تستطيع الدولة أو المنظمة أن تكشف عن موقعها الحاضر وترسم سياستها للمستقبل بحيث تحقق الاستفادة الكاملة بما لديها من موارد وإمكانيات بما يساهم في ارتفاع المستوى المعيشي للمجتمع).
2. التخطيط الجزئي: تلجأ له الدول والمنظمات إذا كانت محدودة الموارد ويركز على هدف معين وجزء واضح ويعرف بأنه (ذلك التخطيط الذي يحقق نمواً قطاعياً تدعوا إليه الحاجة في القطاعات الاقتصادية التي ينشأ بها اختلاف مدى العرض والطلب)، ويتميز هذا التخطيط بأنه يتطلب درجة أقل من التوجيه والسيطرة من جانب المنظمة أو الدولة ويؤخذ عليه بأنه

لا يعتبر تخطيطاً بالمعنى الصحيح وليست له أدنى فاعلية ولا يستديم لفترة طويلة.

3. التخطيط الإقليمي: تأخذ الدولة به إذا كانت لديها أقاليم متعددة ومختلفة في درجة التقدم ولا تفصل الأهداف الإقليمية عن الأهداف العامة للدولة ومن مزاياه تحقيق الأهداف العامة للدولة عن طريق معرفة الإمكانيات المتوفرة في الإقليم واحتياجاته ومشاكله ويضمن تماسك الهيكل الاقتصادي والسياسي والاجتماعي ويقضي على أسباب التوتر الاجتماعي وعدم الأخذ بمبدأ التخطيط الإقليمي يؤدي إلى اختلال معدلات النمو على مستوى الدولة.

4. التخطيط الإداري: يعرف بأنه (التخطيط القائم على تحديد الأهداف العامة ذات الصبغة الإدارية البحتة مع تحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها خلال فترة زمنية محددة)، ويقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي (تحديد الهدف، تحديد الوسائل، الإمكانيات وتحديد المدى الزمني) والنشاط الإداري يحتاج تخطيط مدروس وعلى أسس علمية لكي يضمن تحقيق الأهداف بأقصى كفاية ممكنة ويأخذ التخطيط الإداري عدة صور منها:

أ. التخطيط الإداري الشامل: وهو الذي يشمل مختلف القطاعات في أجهزة الدولة ويهدف لتلبية احتياجات الأجهزة الإدارية وفقاً للإمكانات والموارد المتاحة حالياً ومستقبلاً، ويهدف إلى التنسيق بين القطاعات ذات الصلة بالأنشطة الاجتماعية ومنع الازدواجية في الأعمال الإدارية.

ب. التخطيط الإداري الجزئي: وهو يستهدف إلى تطوير وحدة إدارية معينة أو جهاز إداري دون غيره من القطاعات الأخرى حسب الإمكانات المتاحة والمؤثرات التي يتعرض لها من القطاعات الأخرى.

ج. التخطيط الإداري الإقليمي: ويتعلـق بالأهـداف والسياسـات التـي تتعلـق بمنطقـة جغرافية معينة من مناطق الدولة لكي يحقق توازن في داخل الإقليم الواحد فضـلاً عن تحقيقه بين الأقاليم الأخرى وخصوصاً إذا كانت درجة التقدم تتفاوت بينها.

5. التخطيط للقوي العاملة: ويعرف بأنه (الأسلوب العلمي المقصود به إتباع أحسـن الطرق و الأساليب لاستخدام وتنمية الموارد البشريـة عـن طريـق تغيير اتجاهـات الكم والكيف الموجودة والمتاحـة في الدولـة)، ويهـدف لرفـع مسـتوى أداء العـمال المؤهلين للعمل والتوزيع العادل علي الإدارات في الأقـاليم أو فـروع المنظمـة وهـو ضرري لكي يوفر الأعداد الملائمة من التخصصات المناسبة لإنجـاز الخطـة والتنسـيق بين الأجهزة المعدة والأجهزة المستفيدة يعتـبر أمـر حتميـاً مثـل: الأجهـزة المنسـقة وزارة التخطــيط والمعــدة وزارة التعلــيم العــالي والمعاهــد والكليــات والأجهــزة المستفيدة القطاع العام والخاص.

ما هي الاعتبارات الضرورية عند البدء في عملية التخطيط؟

1. النظام السائد في الدولة: يعتبر الدسـتور العـام أو نظـام الدولـة هـو الإطـار العـام للمبادئ وينبغـي عـدم الخـروج عنـه وأيدلوجيـة المجتمـع تحكـم وتحـدد نوعيـة الأهداف وحدود التخطيط الذي تقوم به الدولة والأجهزة المخططة لها.
2. الجهات ذات الصلة بالخطط العامة: يشارك في التخطـيط جهـات متعـددة تهـدف إلى رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع وتجاهل احد هذه الجهات يشـكل عقبـة للنجاح ويستحسن مراعاتها ومن هذه الجهات التالي:

أ. الجهاز التشريعي: له دور كبير في سن التشريعات الملزمة وترجمه المصـلحة العامة ويمثل السـلطة العليـا بـلا منـازع ويقـوم بصـياغة الأهـداف العامـة

وترجمتها إلى سياسات وخطط وبرامج، ويمارس هذا الجهاز الرقابة على الأجهزة المنفذة ومناقشتها في الخطط التي يراد تنفيذها أو مراحل التنفيذ.

ب. الجهاز التنفيذي: وهو المسئول عن تنفيذ الخطط العامة ويشارك في صياغة الخطة لاحتكاكه المباشر بالمناخ التنفيذي ومقدرته على معرفة المشاكل وتفصيل الأمور بخبرته ومهما كانت قدرة والتزام الأجهزة الأخرى لن تكون كخبرته في العمل الكافية وسيطرته الفعلية على مقدرات التنفيذ.

ج. الأحزاب السياسية: وتعتبر بمثابة قنوات للمشاركة غير الرسمية في صياغة الأهداف والسياسات والخطط العامة والتأثير عليها لكونها أكثر احتكاك بالرأي العام ولها قوة في إقناع المجتمع أو إثارته بعدم قبول مبدءا التخطيط.

د. أصحاب المصالح وجماعة الضغط: هذه الجماعات تمثل عادة الاهتمامات التي تقتصر علي الأفراد المنتمين إليها ودورها أقل من الأحزاب السياسية ولها القدرة علي التأثير علي الجهاز الإداري والدور الرقابي والضغط علي الجهاز التنفيذي وتؤثر علي اقتراحات الحكومة ويمكن أن تؤثر علي الرأي العام في قبول التخطيط

ه. الرأي العام : الرأي العام يمثل الآراء والاتجاهات والميول بين أفراد المجتمع وله تأثير كبير على سياسات وخطط الدولة لأن المشاريع والبرامج يفترض أنها لصالح الشعب إذا مهم ردود فعلهم وما يمكن أن يعبروا عنه رضا أو سخط في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة فأكثر الدول تؤمن بحرية الرأي والكلمة.

3. موقف المجتمع: يعتبر موقف المجتمع من الدولة مهم لأن اهتمام المجتمع بالمستقبل كبير ويحل الرشد والموضوعية محل العشوائية في التصرف فيكون المناخ ملائم لقيام دولة تضع خططاً طويلة المدى وعلى أسس علمية

ولكن حين تسود سلوكيات الشعوذة ومفاهيم الخرافة على عقول الناس وأفراد المجتمع فإن التخطيط لا يجد بيئة صالحة وهناك بعض الأسباب التي تكون موقفاً للمجتمع في التخطيط:

أ. الارتياح للمألوف والخوف من المجهول: حيث يميل أفراد المجتمع عادة لحب المحافظة على الأمور المألوفة لأنها تشعرهم بالرضا ويخشون التخطيط لما هو جديد، فالمألوف هو الوضع الذي يكون فيه تصرفات وتوقعات ودور وتنبؤات النتائج لدى المجتمع معروفة ومنظمة والتخطيط يعني وضع جديد غير مألوف تكون التنبؤات صعبة والتصرفات مبهمة.

ب. العادات والتقاليد: إن الأعراف والتقاليد في المجتمع تعتبر عوامل مهمة يجب أن تراعى فأي تغيير مخالف عند الأخذ بالتخطيط لهذه الأعراف والعادات سيكون عرضه للمقاومة لأن الخارج عنها سوف يجابه بالسخرية والنبذ الاجتماعي وعدم القبول.

ما هي الصفات المطلوبة في المخططين؟

1. حماية المصلحة العامة أي يجب أن تكون المصلحة فوق كل اعتبار ولا يفضل مصلحته الخاصة على العامة ويكون ملماً بالمبادئ والقيم والأخلاق والعادات التي يؤمن بها المجتمع ويأخذها بعين الاعتبار عند البدء في التخطيط.
2. على المخطط أن يقوم بتحديد الأهداف وتوضيحها وتحديد الأولويات على ضوء الإمكانيات.
3. اكتشاف الأساليب والطرق والوسائل التي تحقق بناء مستقبل أفضل لأفراد المجتمع دون المساس بأصالة الماضي والمحافظة على الحاضر.
4. الحصول على البيانات والمعلومات والإحصاءات لمستقبل أفضل وتقليل الأخطاء.

5. عليهم بترجمة السياسات والبرامج والإجراءات وتحديد الموارد المتاحة وتصنيف السياسات بحسب نوعية الأهداف.
6. إن التشريع والتخطيط عمليتان مستمرتان فيجب أن يواكب المخطط تطلعات وأهداف التشريع.
7. أن يلتزم المخططون بالممكن وأن يبتعدوا عن التحليق في الخيال ويكونوا واقعيين.
8. أن يقوموا بجهودهم في سبيل إقناع المجتمع والأجهزة المعنية بأهمية التخطيط.

التخطيط الإداري:

مفهوم التخطيط الإداري:

عرف التخطيط: على أنه طريقة لإرشاد المديرين بحيث تؤثر قراراتهم وأفعالهم بأسلوب عقلاني ومتوافق على مستقبل المنظمة بما يتلاءم وطموحات الإدارة العليا.

كما عرف بأنه النشاط الذي يحلل الإداري بوساطته الظروف الحالية لغرض تحديد وسائل الوصول إلى حالة مستقبلية مرغوبة وإعدادها.

كما عرف التخطيط بأنه اتخاذ قرار في زمن حاضر لما يجب عمله في المستقبل وتحديد الخطوات الضرورية لتحقيقه.

لماذا الاهتمام بالتخطيط؟

أولاً: التخطيط ضمن إطار المنظمة يعتبر وظيفة أساسية من الوظائف الإداري تسهم في الاستخدام العقلاني للموارد المتاحة وتنظيمها وأحكام الرقابة على أوجه استخدامها المختلفة بما يضمن تحقيق الأهداف المرسومة.

ثانياً: تسهم العديد من التطورات الاقتصادية والتقنية وغيرها في ضرورة إعطاء التخطيط مزيداً من الأهمية على صعيد المنظمة وذلك لأن التطور بجميع المجالات وزيادة حجم التبادل التجاري الإقليمي والدولي يجعل أمر التخطيط ضرورياً.

ثالثاً: التخطيط يساعد الإدارة في بناء مدخل يتصف بالشمولية والواقعية لمعالجة المشكلات ذات الأبعاد الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة المدى من خلال اعتبار المنظمة نظاماً متكاملاً ومتفاعلاً.

رابعاً: القناعة المتزايدة للمديرين بأن التخطيط عملية ضرورية لتحقيق الأفعال الهادفة والانجازات المطلوبة في المجالات والأنشطة الإدارية المختلفة لما يتطلبه من تفكير عقلاني مبدع وقرار منطقي.

خامساً: الحاجة للقيام بمشاريع كبيرة ومعقدة قد تستغرق مدة زمنية طويلة نسبياً للإنجاز الأمر الذي يستوجب الإعداد المسبق لعناصر الإنتاج وتحديد مسار الأعمال.

فوائد التخطيط:

التخطيط هو الوظيفة الأساسية في العملية الإدارية ويشكل حجر الزاوية لها ويمكن إيجاز الفوائد بما يلي:

1. يساعد التخطيط في بلورة أهداف محددة للمنظمة وفي صياغتها كما يساعد في وضع سياسات وإجراءات مستقرة لدوائرها.
2. يسهم التخطيط في تحقيق التناسق والترابط بين وظائف المنظمة كالإنتاج والتسويق والمالية وما إلى ذلك.
3. يهدف التخطيط إلى تحقيق الاستثمار الأفضل للموارد البشرية والمادية للمنظمة مما يؤدى إلى الاقتصاد في الوقت والتكاليف وتنمية الإيرادات.

4. يساعد التخطيط في معرفة عوامل القوة في المنظمة والعمل على تقويتها وفي تحديد مواضع الضعف فيها لاتخاذ ما يلزم لتلافيها نظرا لما يستلزمة.
5. تعد عملية التخطيط مسئولية إدارية يشارك فيها وبدرجات متفاوتة مديرون في مستويات مختلفة في الهيكل الإداري مما يزيد ولائهم وتعميق انتمائهم للمنظمة.
6. الاستعداد للمستقبل وما به من أحداث وغموض والتصدي للمشاكل المحتمل حدوثها.

أنواع التخطيط:

يتم التمييز بين نوعين من التخطيط وهما التخطيط الاستراتيجي والتخطيط الوظيفي.

التخطيط الاستراتيجي: ويسمى بالتخطيط الشامل أو بتخطيط الأهداف ويكون على صعيد المنظمة ككل من حيث مدى الشمول ويتضمن اتخاذ القرارات من قبل المستويات العليا كمجلس الإدارة وآثاره تمتد عبر مرحلة زمنية طويلة نسبياً مثل تخطيط الاستثمارات الرأسمالية وتخطيط تنويع الخدمات ويكون التخطيط الاستراتيجي طويل الأمد أو متوسط الأمد ويتضمن صياغة الأهداف العريضة للمنظمة وسبل تحقيقها في ضوء المتاح بدون الخوض في التفاصيل الدقيقة لموضوع التخطيط.

التخطيط الوظيفي: ويسمى بالتخطيط التشغيلي أو بالتخطيط التنفيذي أو بالتخطيط التكتيكي أو بالتخطيط المشتق، ويكون على مستوى الإدارات أو الأقسام التنفيذية المختلفة في المنظمة ويكون من مسئوليات الإدارة الوسطى مثل تخطيط القوى العاملة وتخطيط المبيعات والإنتاج والتخطيط المالي ويكون التخطيط الوظيفي في الغالب قصير المدى أو متوسط المدى ويتسم بدرجة كبيرة من

التفاصيل وتزداد وتتشعب كلما اتجه التخطيط نحو المستقبل واقتربت من التنفيذ وينبثق التخطيط الوظيفي من التخطيط الاستراتيجي أي أن الخطط الوظيفية تنطلق في أهدافها من الأهداف العريضة للتخطيط الاستراتيجي.

عناصر التخطيط:

لها عناصر أساسية منها: عنصر الزمن – تنسيق الخط – التنبؤات – تقييم الواقع، والتخطيط القصير الأجل قد يغطي فترة زمنية قصيرة نسبياً خلال الشهر القادم أو السنة القادمة.

أما التخطيط المتوسط المدى يمتد لثلاث سنوات والطويل الأجل لخمس سنوات أو عشر أو أكثر وكلما اتسع المدى الزمني للتخطيط أصبح نسبياً أقل دقة وأكثر شمولاً لصعوبة تشخيص التطورات لذا من الضروري أن تتم إعادة النظر في الخطة سنوياً لإجراء التعديلات اللازمة وللمنظمة خططاً إستراتيجية ووظيفية على مستوى الدوائر وتكون خططاً متكاملة ومترابطة بما ينسجم مع الأهداف المرسومة، وهنا تبرز مشكلة التنسيق بين الخطط المتنوعة لاختلافها من حيث الشمول والعمق وتتراوح بين خطط شاملة تكون من مسئولية الإدارة وخطط قصيرة الأجل تكون من مسئولية المستويات الدنيا.

والتنبؤ هو تقدير أو تخمين مستوى نشاط معين بالاعتماد على بيانات إحصائية وعلى حكمة القائم بعملية التنبؤ وخبرته وكفاءته، وبغض النظر عن الأسلوب المستخدم في التنبؤات فإنها عملية في غاية الأهمية ويعتمد عليها تقدير حجم الطلب المتوقع للعام القادم لإحدى السلع أو الخدمات أو حجم الإنفاق وغير ذلك من الظواهر والمتغيرات.

وعملية التخطيط تستلزم إدراك (الثغرات) أو (النواقص) وتشخيصها في ظروف الواقع وما يجب تغييره وهذا الإدراك قد يتولد من عدم القناعة

بالأهداف المرسومة أو بمستوى الانجاز وغيره وهذا يعد مؤشراً لضرورة إعادة التخطيط لتحقيق المطلوب.

عملية التخطيط ومراحلها:

تسعي المنظمة لتحقيق التخطيط خلال مدة زمنية معينة فالمنظمة ليست هدفاً وإنما هي وسيلة لتحقيق غايات وأهداف معينة، والأهداف هي النهايات التي تتجه لها الأنشطة وهي وثيقة قد يمتد تطبيقها لآماد زمنية طويلة تصف حاجات المجتمع وقدرة المنظمة على تلبية هذه الحاجات وتوضع الأهداف للمنظمة ولوحداتها الإدارية المختلفة لتشمل مجالات متعددة منها ما يتصل على سبيل المثال الأتي:

- أولاً: المركز التنافسي المرغوب للمنظمة في مضمار إنتاج السلع أو تقديم الخدمات أو جودتها.
- ثانياً: الفعاليات الإنتاجية أو التسويقية أو المالية أو غير ذلك.
- ثالثاً: الموارد البشرية والمادية.
- رابعاً: الإنجاز والتطوير الإداري.
- خامساً: فعاليات البحث والتطوير.
- سادساً: المسئولية تجاه المجتمع.

والمطلوب أن يكون هدف التخطيط واقعيا بمعني أن يكون من الممكن تحقيقه ضمن الإمكانيات المتاحة والمحتملة للمنظمة ويكون أكثر وضوحاً بصورة كمية (رقمية أي أعداد نسبية مثل هدف المنظمة زيادة الإنتاج من 8 إلى 12% خلال العام القادم) ضمن حدود دنيا وعليا وضمن إطار زمني معين. وتكون بعيدة عن الغموض وسوء الفهم لتكون مؤشراً يهتدي به المديرون عند ظهور

العقبات وتكون الأهداف متكاملة بعضها مع بعض وبعد ذلك يتم دراسة وتحليل العوامل البيئية المحيطة بها لأنها التي تحدد ما يمكن وما لا يمكن القيام به ومعرفة مناطق الضعف والقوة لتحديد القدرات وتشخيص الاستراتيجيات الضرورية في هذا الشأن ويتم هذا التحليل وفقا للإجابة على مجموعة من التساؤلات ومن أبرزها ما يلي:

1. ما هو المركز المالي والتنافسي للمنظمة؟
2. ما هو مستوى الكفاية الإنتاجية؟
3. ما هي الإمكانات المتاحة للبحث والتطوير؟
4. ما هي درجة استغلال الطاقة الإنتاجية؟
5. هل أن الأساليب المستخدمة في مضمار الاستخدام أو الإنتاج أو التدريب أو التسويق ملائمة لتحقيق الأهداف؟

والغرض الأساسي من تحليل الظروف البيئية المحيطة ودراستها هو معرفة الفرص المتاحة والتحديات التي تجابه المنظمة ويمكن إيجاز هذه العوامل بما يلي:

أولاً: مجموعة العوامل الاقتصادية وتشتمل على ما يلي:

1. مستوى الدخل القومي.
2. المستوى العام للأسعار.
3. حجم الاستثمار للقطاع العام والخاص وحجم الاستهلاك.
4. واقع الاستخدام والأجور.
5. حدة المنافسة.

ثانياً: مجموعة العوامل الاجتماعية وتتضمن ما يلي:

1. العادات والتقاليد والقيم السائدة.
2. الموقف الاجتماعي تجاه المرأة العاملة وأنماط معينة من الاستهلاك الفردي.

ثالثاً: مجموعة العوامل السياسية وتتضمن ما يلي:

1. الاتجاه السياسي للدولة.
2. الاستقرار السياسي.
3. القوانين والأنظمة والتشريعات.

رابعاً: مجموعة العوامل التقنية وتتضمن ما يلي:

1. التطورات المحتملة في مضمار الاختراعات والاستكشافات.
2. احتمالات تطبيق تقنيات حديثة في مضمار الصناعة ذات العلاقة.

والتنبؤات تؤدي دوراً بارزاً في عملية تحليل العوامل والظواهر البيئية المحيطة بالمنظمة وتقييمها والتخطيط يستلزم إدراك الثغرات وتشخيص المخاطر والفرص حتى تنمو المنظمة وتتم عملية التقييم الداخلي للمنظمة والخارجي ووضع الاستراتيجيات البديلة لها.

عوائق التخطيط/ عقبات تجابه التخطيط:

تجابهها العديد من العقبات على مستوى التطبيق وخصوصاً ما يتعلق بالمناخ الإداري والعوامل الإنسانية والسلوكية والفنية والمادية، وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة للتخطيط فإننا نجد العديد من المديرين يضعون العقبات تجاه تنفيذ هذه العملية وقد يكون ذلك دون قصد مسبق وأحياناً يتم صياغة خطط على أسس غير مدروسة أو تفتقر للكوادر البشرية المتخصصة وعدم توزيع مسئوليات التخطيط بصورة واضحة وعدم توفير الوقت اللازم، ومن العقبات أيضاً الإداري الذي يركز على المشاكل اليومية أكثر من اهتمامه بالمستقبل ومتطلباته، ويجب أن ندرك أهمية العنصر الإنساني والعلاقات الإنسانية والعقبات التي تواجههم كعدم الاهتمام بالعاملين بمختلف مستوياتهم. والتخطيط الفعال يتطلب مشاركة الدوائر والأقسام ذات العلاقة في إعداد الخطط وأن لا يكون

منبثقاً عن المستويات الإدارية العليا فقط، ومن الضروري تدريب الكوادر الإدارية لتكـون قادرة على القيام بـالتخطيط إضـافة إلى أن التخطـيط ذاتـه يجـب أن يخطـط لـه تفاديـاً للعشوائية والتعثر في هذا المضمار.

خصائص التخطيط الجيد:

هناك بعض المؤشرات التي من الممكن الاهتداء بها لتحقيق التخطيط الجيد وهـي ما يلي:

1. وضوح هدف الخطة وواقعيته وإمكانية التعبير عنه كمياً (بالأرقام).
2. وضوح الخطة وبساطتها وبعدها عن الغموض.
3. مرونة الخطة ومراعاتها للظروف البيئية والإمكانات المتاحة للمنظمة.
4. مراعاة الخطة للعنصر الإنساني في العملية الإدارية ودقة توقيت تنفيذها إضافة إلي ضرورة انبثاقها من المستويات الإدارية ذات العلاقة.

الخلاصة:

عملية التخطيط من أبرز العوامل لنجاح المنظمات والتخطيط وظيفة أساسية مـن وظائف الإداري ويتضمن صياغة الأهداف وبيان الوسائل الكفيلة بتحقيقها والتنبؤات لهـا دورها المهم ونميز بين نوعين للتخطيط، التخطيط الاستراتيجي والتخطـيط الـوظيفي ومـن أبرز العقبات التي تواجه التخطيط المناخ الإداري والعوامل الإنسانية والفنية والمالية.

تخطيط القوي العاملة:

أهدافه ووسائله:

أولاً: أهداف تخطيط القوى العاملة:

الهدف الرئيسي لتخطيط القوى العاملة هو وضع إستراتيجية لتنمية المصادر البشرية تتمشي مع الخطوط العريضة لأهداف التنمية الاجتماعية الاقتصادية وتبدأ بإيضاح مجال تخطيط القوى العاملة ويشمل تخطيط نظام التعليم وتخطيط التدريب داخل العمل وتعليم البالغين وتحليل الأجور والمرتبات وارتباطها باستخدام القوى العاملة وتقدير الاحتياجات منهم، وتحليل البطالة والعمالة القاصرة.

مجال اختيار الأهداف الهامة:

1. في جميع ميادين التعليم الرسمي. الاهتمام النسبي بالكيف مقابل الكم.
2. في التعليم الثانوي والعالي.. الاهتمام بالعلوم والمواد الفنية مقابل القانون والآداب والعلوم الإنسانية.
3. في مجال تنمية المهارات. الاعتماد النسبي على التدريب قبل التوظيف مقابل التدريب بعد التوظيف أو التدريب على الشغلة.
4. بالنسبة للحوافز. التدبير الواعي لسياسة الأجور والمرتبات مقابل الاعتماد على السوق.
5. في مجال الفلسفة العامة لتنمية المصادر البشرية. مراعاة رغبات الأفراد مقابل احتياجات الدولة.

الدول النامية لا يمكنها الحصول على كل ما تريد مرة واحدة وهي مضطرة لخوض عمليات اختيار صعبة وفي بعض الدول يكون من الضروري الاختيار بين التعليم الابتدائي للجميع علي مستوى عالي من التعليم الثانوي والجامعي لعدد أقل من التلاميذ الأكفاء والاختيار بين تعليم عدد قليل من التلاميذ بواسطة مدرسين أكفاء وبين تعليم عدد كبير بواسطة مدرسين غير مؤهلين، والاختيار بين العلوم التكنولوجية وبين القانون والعلوم الإنسانية في التعليم الثانوي والجامعي ويعتبر ذلك صعباً بالنسبة لجميع الدول أحياناً بالدول النامية نجد نقصاً خطيراً في القوى العاملة الفنية والمدرسين الأكفاء وهناك حاجة للكتاب والفنانين والمؤرخين.

أي أنه يتعين الاختيار بين تعليم مرتفع التكاليف وتعليم قليل التكاليف – وفي مجال تنمية المهارات يتعين على الدولة أن تعهد بمسئولية التدريب لجهاز التعليم الرسمي وفي الواقع أن التدريب عملية مستمرة طوال الحياة لتنمية المصادر البشرية وللمدارس الثانوية دور هام بتخريج أفراد ذوي ثقافة عامة صالحين للتدريب لأن التدريب قبل التوظيف بواسطة المدارس كما يمكن عمل الكثير عن طريق الأنواع المختلفة من البرامج التكميلية.

ثانياً: وسائل تخطيط القوى العاملة:

من المهم لوضع إستراتيجية لتنمية القوى العاملة عمل حصر منظم لمشاكل المصادر البشرية ويشمل تحليل العناصر الأتي:

1. احتياجات القوى العاملة.
2. نظام التعليم الرسمي.
3. الهيئات التي تقوم بالتدريب داخل العمل وتعليم الكبار.
4. سياسة الأجور والمرتبات والحوافز واستخدام القوى العاملة الماهرة وحصر الاحتياجات المستقبلية من القوى العاملة هو أكثر الخطوات صعوبة

في تقدير مشاكل تنمية المصادر البشرية عندها يصبح من الممكن وضع برامج لبناء معاهد التعليم والتدريب وتقدير التكاليف المطلوبة ولتحليل الاحتياجات المستقبلية للأجل الطويل يستخدم تحليل الموقف الحاضر.

أ. تحليل الموقف الحاضر:

تقدير احتياجات القوى العاملة الحالية وقصيرة الأجل يبرز عدة مشكلات منهجية خطيرة والأجل القصير يعتبر هنا فترة زمنية تتراوح بين سنه وثلاث سنوات والعناصر الرئيسية هي ما يلي:

1. حصر العمالة والاحتياجات قصيرة الأجل.

يبدأ تحليل الموقف الحاضر بدراسة الحقائق المتاحة عن عدد السكان وحصر قوة العمل الحالية والحصول على المعدلات المحتملة لإشراك الإناث والذكور كلما أمكن ذلك وينبغي أن يجري داخل كل قطاع تقدير لإجمالي العمالة ومدى تفشي البطالة والعمالة القاصرة وتحليل العمالة الرئيسية إلى فئات لتحديد الدرجات المختلفة للقوى العاملة الماهرة.

ما هي الفئات التي وضعها بارنز لهيئة OECD؟

- الفئة أ. وتشمل جميع الوظائف التي تتطلب عادة تعليماً جامعياً أو دراسة متقدمة بكلية المعلمين أو ما يعادلها.
- الفئة ب. وتشمل الوظائف التي تتطلب دراسة لمدة سنتين أو ثلاث سنوات بعد المرحلة الثانوية أو ما يعادلها.
- الفئة ج. وتشمل الوظائف التي تتطلب عادة تعليماً ثانوياً (فني أو عام) أو ما يعادله.
- الفئة د. تشمل جميع الوظائف التي لم تشملها الفئات الثلاث السابقة.

وقد جمع بارنز جميع الوظائف المبينة في التصنيف القياسي للوظائف (I.S.C.O) وعددها (1345) وظيفة في هذه الفئات الأربع.

ويكون هناك صعوبات واضحة في استعمال هذا الأسلوب بتصنيف الوظائف الـذي يحـاول أن يـربط بـين الوظـائف والمـؤهلات العلميـة مـثلاً المـؤهلات العلميـة للمهنـدس والطبيب تعتبر واضحة بدرجة معقولة والعكس بالنسبة لمـؤهلات المدرسـين ففـي الـدول المتقدمة يقع المدرسين في الفئة (أ) و (ب) وتلقوا تعليماً رسمياً لمدة (14 – 16) سنة على الأقل ولكن في الكثير من الدول النامية غالبية المدرسين حاصلين على الابتدائيـة ويقعـوا في الفئة (د) ولا يظهرون في فئات القوى العاملة الماهرة، ومن الصـعب تحديـد الاحتياجـات من المديرين والفنيين.

قد يكون الحصر الذي تقوم به المؤسسات على أساس العينـة واسـتخدام المقـابلات لاستكمال الاستبيانات هو الطريقة التي يمكن الاعـتماد عليهـا أكـثر مـن غيرهـا ويمكـن أن تحدد العجز الحالي والاحتياجات قصيرة الأجل خلال (1 – 3) سنوات ويمكن أن يطلب إليهـا أيضاً أن تذكر المؤهلات الحالية أو المطلوبة للعمل وفي الدول حديثة النمو نجد أنها بنيت على أساس الحصر الذي يخدم ثلاث أغراض رئيسية:

- فهو يحدد الاحتياجات قصيرة الأجـل العاجلـة ويتـيح أساسـاً للمقارنـة مـع الـدول الأخرى ولعمل تقديرات مستقبلية.
- ويكون الإطار هيكلياً لإجراء عمليات حصر دورية تالية لاحتياجات القوى العاملة.
- وتحـتم عمليـة حصر القـوى العاملـة جمـع بيانـات إحصـائية كثـيرة كـما تتطلـب الاستفادة بـالخبرة وخاصـة عنـد الـربط بـين الوظـائف والتعلـيم إلا أن المشـكلات المنهجية وتلك الخاصة بالمفاهيم قليلة نسبياً.

2. تقويم عام للنظام التعليمي:

هي عملية واضحة تتطلب بيانات عن أعداد الطلبة المقيدين حسب فئات السن في مختلف الصفوف لكل مستوى تعليمي وإعداد المدرسين بكل مستوى تعليمي حسب مؤهلاتهم ونسب المدرسين إلي الطلبة ومعدلات التسرب والانقطاع ومعدلات إتمام الدراسة لكل مستوى، وتقدير التكاليف الثابتة والدورية لكل مستوى تعليمي وكل نوع من أنواع التعليم كماً وكيفاً وينبغي أن تكون عمليات حصر الخدمات التعليمية جزءاً من تحليل أكبر لمشاكل المصادر البشرية والفشل في تحقيق ذلك سيتبعه صعوبة وضع أهداف واقعية طويلة الأجل للتنمية.

3. بيان برامج التدريب على الشغلة:

من المهم توجيه الاهتمام بصفة خاصة إلى برامج الإدارة وتدريب المشرفين والتدريب الحرفي والتلمذة المهنية وخصوصاً خبراء المؤسسات الكبيرة والصغيرة التابعة لكل من الهيئات الحكومية والمشروعات الخاصة وينبغي التحقق من درجة التعاون بين المؤسسات والمدارس المهنية ورأي أصحاب الأعمال بما يختص بفائدة التدريب قبل التوظيف وتكاليف البرامج وهذا جزء جوهري في أي حصر شامل للمصادر البشرية.

4. تحليل سياسة الأجور والمرتبات والحوافز واستخدام القوى العاملة الماهرة:

يفضل أن تكون هناك دراسة على مستوى الدولة في كل بلد تتناول الأجور والمرتبات مقرونة بتحليل عميق للحوافز غير المادية التي تؤثر في الأفراد الذين يشغلون مختلف الفئات الوظيفية لقوة العمل مثلاً إذا كان هناك عجز خطير في الفنيين الهندسيين فيجب استقصاء التفاوت في المكافآت بين الأخصائيين المؤهلين عالياً وبين شاغلي المهن الفرعية ودراسة التفاوت بين

الوظائف الإدارية والفنية في الحالات التي يثبت فيها وجود عجز في نوع منها وفائض في النوع الأخر وتفضيل الوظائف في المدن على المناطق الريفية.

وفي جميع الدول نجد أن مشاكل الحوافز والاستفادة الكاملة من القوى العاملة معروفة تماماً للمضطلعين من رجال الحكومة والمشروعات الخاصة ومن الصعب تقدير حجم هذه المشاكل ولكن إغفالها تماماً عند حصر المصادر البشرية خطأ خطير والدراسة السطحية أفضل من عدم إجراء دراسة بالمرة وينبغي للحصر أن يغطي المجالات الأربع المذكورة.

ب. طرق تقدير الاحتياجات المستقبلية:

يعتبر عنصر صعب لأنه يجب تقدير الاحتياجات لمدة لا تقل عن عشر سنوات ويفضل أن تكون لمدة عشرين سنة مقدماً بسبب طول المدة المطلوبة لتنمية المصادر البشرية فالعملية التعليمية تكون بحدود (15) سنة على الأقل (بناء المدارس وتدريب المدرسين و دراسة الأطفال من البداية حتى الثانوية وهكذا) وأسهل الطرق لتقدير الاحتياجات المستقبلية هي الطلب من المؤسسات القائمة أن تحدد الاحتياجات وما يطرأ عليها من تغيرات بالأجل الطويل وهنا تكمن أهمية التنبؤ لأنه وسيلة عملية، والطريقة الثانية هي استخدام الاتجاهات الماضية كوسيلة للاستدلال على الاحتياجات المستقبلية وهناك طريقة أكثر تعقيداً وهي التي أطلق عليها بكيرمان وبارنر (احتياجات القوى العاملة كمدخل لتخطيط التعليم) والعامل الهام هنا هو تقدير التغييرات في الإنتاجية وفيما يلي خطوات هذه الطريقة:

أ. تحليل تركيب القوى العاملة الحالي طبقاً للأسس المذكورة.

ب. تجري عملية إسقاط لنماذج إنتاج قطاعات الاقتصاد المختلفة لسنة التنبؤ طبقاً لما هو محدد في خطة التنمية الاقتصادية.

ج. يوزع إجمالي العمالة – لكل قطاع – لسنة التنبؤ بين الوظائف المختلفة طبقاً لنظام تصنيف الوظائف الذي وقع عليه الاختيار ثم تجمع احتياجات كل فئة وظيفية من القطاعات المختلفة للحصول على الإجماليات المطلوبة لسنة التنبؤ وإذا زاد الإنتاج زادت نسبة الأفراد الذين يشغلون الوظائف العليا أي تتأثر التركيبة الوظيفية.

د. يقدر العرض الأول من القوى العاملة لسنة التنبؤ طبقاً لكل نوع من المؤهلات التعليمية أساس الأعداد الحالية وعدد الخريجين المتوقع من الجهاز التعليمي طبقاً للتخطيط كبير مع عمل حساب الفقد نتيجة الوفاة أو التقاعد وغير ذلك من أسباب الخروج من العمل.

ه. تحدد أحجام التوسع في الجهاز التعليمي لسد الفجوة بين الاحتياجات المقدرة والعرض المتوقع حالياً.

واستخدمتها معظم دول البحر الأبيض المتوسط ولكن هذه الطريقة لها بعض العيوب فعلى الرغم من أن الإنتاجية تكون معياراً مناسباً للقطاعات الصناعية والإنشائية إلا أنها لا تكون ذات فائدة عند تقدير القوى العاملة الماهرة في قطاع الصحة أو الزراعة وأصعب المشاكل هي نقص البيانات التجريبية التي تبني على أساسها تقديرات الزيادات المنتظرة في الإنتاجية وأثر ذلك في الاحتياجات الوظيفية.

وهناك مشكلة وهي تحديد المؤهلات العلمية المطلوبة للوظائف العليا لسنة التنبؤ ويتوقف على تركيب العرض من الأفراد المتعلمين ذلك الوقت وأخيراً فأن صلاحية طريقة (احتياجات القوى العاملة) تتوقف علي مدى الاعتدال في الفروض الخاصة بالإنتاجية ويجب أن تبنى هذه الفروض على أساس المقارنات الدولية وبعض الدول التي تتوفر لديها سلاسل زمنية مناسبة من البيانات قد تعمد إلى عمل إسقاطات بناء على الاتجاهات الماضية.

وهنـاك طريقـة أخـرى أطلـق عليهـا بيكرمـان وبـارنز أيضـا (طريقـة الأهـداف الاجتماعية) وهي عكس الطـرق السـابقة ترمـي إلى تحديـد الاحتياجـات التعليميـة عـلى أساس الإنتاجية ونماذج معطاة للنمو الاقتصادي وتعتبر التعليم يخدم أكـثر مـن الأهـداف الاقتصادية وتستنتج الاحتياجات المستقبلية على أساس الزيادة السكانية ورغبـات الأفـراد في التعليم على مختلف المستويات وهناك أهـداف تعتـبر أمـراً مسـلماً بـه كمحـو الأميـة وزيادة نسب المقيدين في التعليم الثانوي وخفـض نسـبة الـتسرب ولكنهـا طريقـة تغفـل مشاكل اقتصادية جوهرية.

وقـد اقترحـت طريقـة أخـرى لتقـدير التعلـيم والقـوى العاملـة المسـتقبلية وهـي تتضمن النموذج الخيالي المعروف باسم تنبرجن – كوريا وهي الربط المباشر بـين خريجـي الثانوي والتعليم العالي وبين المعـدلات المعطـاة للنمـو الاقتصـادي باسـتخدام مـا أسـمياه النموذج البسيط للمدخلات والمخرجات ودون استخدام الخطوة الوسطي الخاصة بتقدير الاحتياجات الوظيفية، وهدف هذه الطريقة هو اقتراح ما يجـب أن يكـون عليـه تركيـب النظام التعليمي لكي ينمو الاقتصاد بمعدل معين وكيفيـة تغيـير التركيـب مـع التغـيرات في معدل النمو.

وهذا النموذج يطبق فرض أخر وهو أن عدد خريجـي المرحلـة الثانويـة والتعلـيم العالي الموجودين حالياً هو العدد اللازم للمستوى الحالي لإجمالي الإنتاج إلا أننا نجد دائمـاً من الناحيـة العلميـة أن هنـاك عجـزاً خطـيراً أو فـائض كبـير ويفـترض هـذا النمـوذج أن التكنولوجيا والإنتاجية يظلان ثابتين طوال الفترة الزمنية نفسها ومن ثم فإنها تغفـل تمامـا أثر هذه العوامل على الوظائف المطلوبة وبالتالي المؤهلات العلمية المطلوبة.

وأخيراً هذا النموذج لا يميـز بـين أنـواع التعلـيم (فنـي أو عـام) ولا يأخـذ في حسبانه عدم التوازن الكيفي في برامج التعليم والتطبيق العلمي لنـوذج تنـبرجن – كوريا يتوقف عـلى صـحة الفـروض التـي تفـرض بشـأن البيانـات التجريبيـة وقبـل

الانتقال للمقترحات بشأن النهج الذي يتبع نلخص الآراء في الطرق المتبعة حاليا:

- أولاً: في العالم الحديث يستحيل التنبؤ بما سيحدث في دول أو أقاليم معينه بصرف النظر عن الأساليب الفنية التي قد تستخدم في ذلك وعمليات الإسقاط تعبر عن النتائج المنطقية لمجريات الحوادث المقدرة وهي مفيدة في تحديد ما يجب عمله إذا أريد تحقيق أهداف معينة وتعتبر الأهداف مؤشرات عملية تبين الاتجاهات وهي مبنية على الإسقاط والمنطق.
- ثانياً: يعتبر نموذج تنبرجن – كوريا الذي يتجاهل تقدير الاحتياجات الوظيفية غير مناسب بصفة خاصة وينبغي ألا تعتبر تنمية المصادر البشرية معادلة لتنمية التعليم الرسمي فقط وأي طريقة تفترض هذا تكون ناقصة أصلاً.
- ثالثاً: تتوقف صلاحية جميع الطرق المختلفة في التحليل النهائي على الأحكام التي تتخذ عند عمل الفروض فالبراهين المستجدة من التجارب والتي يمكن على أساسها عمل استنتاجات موضوعية غير متوافرة الآن وليس من المنتظر توافرها في المستقبل وتحسين النماذج الرياضية لن لمزيد من الدقة والإتقان في عمل التقديرات المستقبلية.
- رابعاً: تتفق معظم عمليات تحليل القوى العاملة على ضرورة الربط بين الطرق المختلفة مثلاً الربط بين الطريق المسمى (طريقة الأهداف الاجتماعية) والتي تهتم بنسب القيد والمقارنات بين الدول وبين طريق (احتياجات القوى العاملة) التي توجد العلاقة بين التعليم والنمو الاقتصادي وتحديد عنق الزجاجة الذي يعيق التقدم واستخدام الطرق الرياضية مناسب إذا كان واضحاً.

❖ خامساً: إذا تمت عملية تقدير الاحتياجات المستقبلية أصبحت مسائل تقدير تكاليف التوسع في المعاهد التعليمية غير ذي بال فالبيانات الخاصة بالتكاليف تكون متوفرة عادة وطريق التقدير واضح ومن السهل عمل فروض واقعية.

ج. طريقة وضع الأهداف:

المبدأ الأول: تحديد الأهداف ولأنها مسألة فكرية نبدأ بفرض أن المصادر البشرية المتعلمة الماهرة السليمة صحيا بدرجة معقولة في حد ذاتها شرط جوهري للنمو الاقتصادي وأهداف المجتمع غالباً ما يعبر عنها قادته بعلم السكان أو بدون علمهم مثلاً قادة الدول حديثة النمو أهدافه إصلاح الأراضي وتحسين الإنتاج الزراعي، التعليم الابتدائي للجميع، التصنيع السريع، يعني أهداف اقتصادية أو ثقافية أو سياسية وهكذا، والدول المتقدمة أهدافها التوسع والزيادة والعمل على ما لديها للأفضل، ويجب أن تختار الطريقة حسب الأهداف وأخذ رأي القادة ورجال الدولة وتجهيز التكاليف للقوى العاملة اللازمة وتحديد الأولويات بواسطة قادة الدولة المسئولين.

المبدأ الثاني: المقارنة وتميل الدول في العصر الحديث إلى تكوين أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بمقارنه نفسها بالدول الأخرى وإتباع الأمثلة الجيدة التي ساعدت الدول وتجنب الأخطاء التي وقع غيرهم بها وبوجود الاحتكاك بالدول الأخرى ووسائل السفر والمواصلات يصعب تجنب المقارنة وأيضاً المقارنة بين الأقاليم وخدماتها كالتعليم في دولة واحدة والبحث عن رفع مستواها.

المبدأ الثالث: يجب على مخطط المصادر البشرية أن يركز على الأهداف أكثر من التنبؤ وذلك لكي يؤثر في مجرى التنمية في المستقبل وتعيين اتجاه للعمل وأهمية المدى الكمي له أقل بكثير من أهميته كدليل يبين اتجاه الأنشطة المبذولة

لتحقيق أهداف معينة، وطبيعـي أن البيانـات والفـروض والإسـقاطات والمقارنـات تكـون محددة بوضوح لكن تحديد موضعه يختلف تبعاً لأفضل الأحكام وعنـد وضـع الأهـداف يكون أهم شئ هو تقدير مجرى العمل سواء كان ذلك عن تجربة أو بطريقة بدائية.

المبدأ الرابع: هو أن تكون احتياجات تنمية المصادر البشرية شاملة فلا يكفي وضع هدف واحد للتعليم الرسمي كله ولكن عند وضع الأهداف التعليمية ينبغـي أيضـاً وضـع الأهداف وثيقة الصلة بها الخاصة بالتدريب علي الشغلة، تغيير سياسة الحوافز، اسـتقدام القوى العاملة من الدول الأخرى، تحسين الاستفادة من المهارات وخلق فرص عمل كافية.

وربما كان أكبر عيوب الدراسـات التـي أجريـت في المـاضي بشـأن التعلـيم والقـوى العاملة هو تقدير عملية المصادر البشرية (كأجزاء منفصلة) وقد تصادف أن هـذا العيـب هـو المسـئول عـن كثـير مـن الصـعاب التـي تعـترض تكامـل تخطـيط المصـادر البشريـة والتخطيط العام للتنمية.

من خلال المبادئ الفكرية الأربعة المذكورة يزداد وضوح المشاكل المنهجية ومن بين أهم هذه المشاكل ما يلي:

أ. سياسة التقديرات.

ب. العلاقة بين الوظائف والتعليم.

ج. إجراء المقارنات.

د. عمل (المضاعفات) وبيان أسباب (العجز).

يتحكم تحليل الموقف الحاضر بدرجة كبيرة في حساسـية تقـديرات احتياجـات القوى العاملة للأجل الطويل وتكون الفئات الوظيفيـة والقطاعـات التـي سـيجري تحليلها، وليس من الضروري تقدير الاحتياجـات لعـدد كبـير مـن الوظـائف التـي تحتاج إلى متخصصين فالاقتصاد المتحـرك توجـد بـه تـنقلات كثـيرة بـين الوظـائف

وتتعرض احتياجات المهارات المتخصصة إلى التقلب بدرجة كبيرة ومن الضروري حساب عـدد الأفراد الذين يجب أن يحلوا على مستوى التعلـيم الثـانوي أو التعلـيم العـالي وهنـا يجـب التمييز بين التعليم الفني والتعليم العام وليس من الضروري تحديد الوظائف التي تتطلـب تدريب خاص ولاسيما إذا كان ممكن التدريب أثناء العمل مثلا:

غير ضروري حساب الاحتياجات للأجـل الطويـل مـن النجـارين والنقاشـين والـبرادين والمحامين ويكفي إجراء تقدير عام للصناع المهرة.

يفضل عمل تقديرات منفصلة للأطباء والعلماء والمهندسين وتقدير الاحتياجات من المدرسين بمستويات التعليم في مراحله المختلفة مع بيـان هـؤلاء اللازمـين لتـدريس المـواد الفنية والعلمية إذا أمكن ذلك، ومن الصعب جداً الحصول على بيانات يعتمد عليها حتى في مجال الوظائف الضيق مما يضطرنا في معظم الأحـوال إلى اسـتخدام الفئـات الوظيفيـة العريضة.

ويعتبر تحويل الاحتياجات الوظيفية إلى احتياجات تعليمية من أكثر مشاكل تحليل القوى العاملة تعقيداً ورأينا بارنز قد وضع تقسيماً ثلاثياً للوظائف على أساس المسـتويات التعليميـة المختلفـة وأبـرز وهـو عـلى صـواب أنـه لا يمكـن عمـل تقـديرات الاحتياجـات التعليميـة ميكانيكيـاً عـلى أسـاس إجـمالي الأعـداد في كـل تقسـيم ومـن الضروري وضـع الفروض في الفئة (أ) مثلاً على نسب الأفراد في كل مجموعـة الـذين يجـب أن يكونـوا قـد أتموا مرحلة التعليم الجامعي أو برنامج متقدم في كلية المعلمين.

وليست هناك علاقة محددة بين الوظـائف ودرجـة التعلـيم فنجـد مـثلاً أن معظم مدرسي المرحلة الأولى من الحاصلين عـلى التعلـيم الابتـدائي فقـط بيـنما في الدول المتقدمة يشترط أن يتموا أحـد مسـتويات التعلـيم العـالي وأثبتـت شركـات البترول أن الرجال الملمين بالقراءة والكتابـة يمكـن تـدريبهم كنقاشـين أو نجـارين

أو لحامين في فترة أقل من سنة، والدول المتقدمة تمتص عدداً من الأفراد الحاصلين على تعليم عال أكثر من الدول النامية.

من الطبيعي أن تكون هناك مشاكل عديدة في إجراء كل من المقارنات بين الدول وبعضها وبين الأقاليم داخل الدولة نفسها ولا تجري المقارنة للدول ككل ولكن تجرى بتسمية القطاعات الزراعية أو قطاعات الصناعة أو قطاعات التعليم وثانياً ليس من الضروري افتراض إن احتياجات القوى العاملة قد تحققت بشكل مرض في دولة المقارنة فمثلاً إذا كانت الدول (ب) أكثر تقدماً ولديها نسبة من المهندسين في قوتها العاملة تبلغ ثلاثة أضعاف ما لدى الدولة (أ) ومازالت تعاني نقصاً من المهندسين وهذه الحقيقة تبين أن الدولة (أ) قد تحتاج لزيادة نسبتها من المهندسين أكثر من ثلاثة فائض من المهندسين فيجب أن تخفض الدولة (أ) احتياجاتها المقررة تبعاً لذلك وكقاعدة عامة يحسن افتراض أنه ما من دولة قد حلت مشاكلها بشكلٍ مرضٍ تماماً.

إحدى نتائج طريقة المقارنة هي عمل مضاعفات أو النسب التي توضح الأهداف المستقبلية مثلاً للمقارنة بين دولتين (أ) و (ب):

أظهرت ما يأتي:

- عدد الأفراد الحاصلين على المستوى التعليمي الثانوي: دولة (أ)، دولة (ب).
- أو أكثر لكل ألف من السكان: (25)، (250).
- إجمالي الناتج القومي للفرد بالجنيهات: (100)، (500).

إذا افترضنا أن هناك ارتباطاً قوياً بين إجمالي الناتج القومي ومقدار القوى العاملة من الحاصلين على التعليم الثانوي إذا يستلزم الدولة (أ) زيادة في القوى العاملة المتعلمة تبلغ (10) أضعاف لكي تحقق الزيادة في إجمالي الناتج القومي مقدارها خمسة أضعاف ومن ثم نجد أن نسبة الزيادة في القوى العاملة المتعلمة إلى إجمالي الناتج القومي هي (2: 1).

وإذا تناولنا المثال من الناحية الأخرى وافترضنا أنه على الدولة (أ) أن تزيد إجمالي نتاجها القومي بمقدار خمسة أضعاف إذا كانت تأمل أن تزيد رصيدها من القوى العاملة المتعلمة (10) أضعاف فإن نسبة (2 :1) يمكن استخدامها في عمل تقدير أولي للاحتياجات المستقبلية للأفراد الحاصلين على مستوى التعليم الثانوي أو أكثر.

وتجري التعديلات لعلاج العجز أو الفائض الموجود في كل دولة ويمكن إيجاد النسب بعد عمل المقارنات ليس مع دولة واحدة بل مع عدة دول ويمكن استخدام هذه التحسينات في الحصر الشامل.

ما معني(العجز)؟

معظم الدراسات تقارن تقديرات الاحتياجات من فئات القوى العاملة المختلفة بالناتج المتوقع من الجهاز التعليمي، والفرق بين الطلب المقدر والعرض المتوقع يسمي عادة (العجز) ولا تسد هذه الفجوة عبر التوسع في الإمكانات التعليمية فقط بل يجب أن يكتشف أولاً إلى أي مدى يمكن الوفاء ببعض الاحتياجات عن طريق التدريب على الشغلة والفصول المسائية للموظفين والاستيراد المؤقت لذوى المهارة من الأجانب أو تحسين نظام العمل.

د. خاتمة:

إن تقدير احتياجات المصادر البشرية للأجل الطويل يعتبر خطوة صعبة ولكن لا غنى عنها بالمرة في تخطيط التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولأن هذا المجال جديد والمفاهيم غير واضحة لا داعي للظن بأنه أقل دقة من الموارد الأخرى ويجب أن تبني كل التقديرات المستقبلية على فروض وتتوقف دقتها على مدى وضوح هذه الفروض.

ومبدأ وضع الأهداف أنسب من مبدأ التنبؤ لعمل التقديرات للقوى العاملة طويلة الأجل ولأن معظم الدول تميل لتكوين أهداف التنمية الخاصة بها

بإجراء المقارنات مع الدول الأخرى وتحليل المقارنة وتكون الأهداف مع الإجراءات المختارة لتحقيقها إستراتيجية تنمية المصادر البشرية وهذه الإستراتيجية ينبغي أن تصبح بدورها جزءاً من الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

خلال الحقبة الماضية رأت بعض الحكومات إن رفع كفاءة الأداء الإداري هو أحد المحاور الأساسية لعملية الإصلاح الاقتصادي ولتدعيم هذه الفكرة قامت الدولة بعدة خطوات أهمها:

1. إعادة تنظيم شركات القطاع العام في صورة شركات قابضة وتابعة.
2. التركيز على فكرة فصل الملكية عن الإدارة.
3. دعم مجالس إدارة الشركات بأفضل الخبرات.
4. الاهتمام بأن يكون هدف الشركات رفع كفاءة الأداء من خلال زيادة الأرباح ورفع الجودة والاهتمام بالتسويق المحلي والتصدير.

إن نجاح مستقبل رفع كفاءة الأداء الإداري يعتمد على ضرورة إعادة النظر في كيفية رؤيتنا للمستقبل والسؤال الذي يفرض نفسه هو:

- هل ننظر إلى المستقبل لكي نتنبأ به ونتكيف مع هذا التنبؤ؟
- أم هل ننظر إلى المستقبل لكي نبنيه ونشكله بأنفسنا؟

إن وجهه النظر الأولى تعكس رغبة المديرين في النظر إلى المستقبل والتخطيط له ويتطلب ذلك التنبؤ بما يحدث في المستقبل وما يطرأ على الظروف المؤثرة على الشركة من تغييرات وذلك لكي تقوم الشركة بالتكيف والتواءم مع هذه التغييرات.

ووجهه النظر الثانية فتعكس رغبة المديرين في التنبؤ بأهداف الشركة وتحديد دورها في المجتمع وببساطه يمكن القول أن المستقبل يأخذ أحد الشكلين:

الأول: المستقبل الذي نسايره ونتكيف معه والذي يحدث من خلال التنبؤ بما يحدث في البيئة وينعكس هذا فيما يطلق عليه (التخطيط قصير الأجل).

والثاني: المستقبل الذي نبنيه ونشكله بأنفسنا والذي يحدث من خلال التنبؤ برسالة وأهداف ومسار الشركة وينعكس ذلك فيما يمكن أن يطلق عليه (التخطيط الاستراتيجي).

التخطيط الاستراتيجي هو:

- كشف حجب المستقبل الخاص بشكل الشركة.
- التبصر بملامح الشركة في المستقبل.
- تصور توجهات ومسار الشركة في المستقبل.
- رؤية رسالة وأهداف الشركة مستقبلاً.
- تخيل مجال الأعمال والأنشطة التي تدخل فيها الشركة.

ما هي سمات وملامح التخطيط الاستراتيجي؟

1. هو نظام متكامل يتم بشكل متعمد وبخطوات متعارف عليها.
2. هو نظام لتحديد مسار الشركة في المستقبل ويتضمن ذلك تحديد رسالة الشركة وأهدافها والتصرفات اللازمة لتحقيق ذلك والجهود الموجهة نحو تخصيص الموارد.
3. هو نظام يتم من خلال تحديد مجالات تميز الشركة في المستقبل وتحديد مجال أعمال وأنشطة الشركة مستقبلاً.
4. هو رد فعل لكل من نقاط القوة والضعف في أداء الشركة وللتهديدات والفرص الموجودة في البيئة وذلك لتطوير وتنمية مجالات التميز والتنافس المتاحة أمام الشركة في المستقبل.

5. هو أسلوب عمل على مستوى مجلس الإدارة والإدارة العليا والتنفيذية وبشكل يحدد ويميز كل مستوى ووظيفته داخل الشركة.
6. هو أسلوب تحديد العوائد والمزايا التي ستعود على جماعات أصحاب المصالح في الشركة وهو ما يبرر بقاء الشركة.

اشرح ما هو ليس بالتخطيط الاستراتيجي؟

1. ليس التنبؤ – فالتنبؤ امتداد طبيعي من الحاضر للمستقبل والمتتبع للتغييرات التي تحدث يجدها حادة وقوية والظروف البيئية لا يمكن التنبؤ بها بينما التخطيط الاستراتيجي هو محاوله لتصور شكل الشركة في المستقبل وتحقيقه.
2. ليس تطبيق الأساليب الكمية في التخطيط – إن التخطيط الاستراتيجي هو محاولة للتحليل والبحث عن الأفكار والإبداع وهي أمور قد تبتعد عن الأساليب الكمية في التخطيط والتنبؤ.
3. ليس قرارات تخطيطية طويلة الأجل – هي قرارات حاضرة أيضاً وكثير من القرارات الإستراتيجية تؤخذ اليوم لأنها تؤثر في مستقبل ومصير الشركة.
4. ليس إنهاء للمخاطرة – التخطيط الاستراتيجي يساعد المديرين على تقييم المخاطرة استناداً على معايير إستراتيجية موجودة في الأهداف العامة ورسالة الشركة وغيرها.

لماذا يعد التخطيط الإستراتيجي ضرورة وليس ترفاً (أي ما هي مبررات استخدام التخطيط الاستراتيجي)؟

1. يزود الشركة بمرشد حول ما الذي تسعي لتحقيقه.
2. يزود المسئولين بالشركة بأسلوب وملامح للتفكير في الشركة ككل.

3. يساعد الشركة علي توقع التغييرات في البيئة المحيطة بها وكيفية التأقلم معها.
4. يساعد الشركة على توزيع الموارد المتاحة وتحديد طرق استخدامها.
5. يرفع وعى وحساسية المديرين لريح التغيير والتهديدات والفرص المحيطة.
6. يقدم المنطق السليم في تقييم الموازنات التي يقدمها المديرون.،
7. ينظم التسلسل في الجهود التخطيطية عبر المستويات الإدارية المختلفة.
8. يجعل المدير خلاقا ومبتكرا ويبادر بصنع الأحداث وليس متلقيا لها.
9. يوضح صورة الشركة أمام كافة جماعات أصحاب المصالح.

عوائق التخطيط/ ما هي المعوقات التي تعيق عملية التخطيط الاستراتيجي؟

1. عدم رغبة المديرين أو ترددهم في استخدام هذا الأسلوب وقد يرجع ذلك للأسباب التالية:

أ. اعتقاد المدير بعدم توافر الوقت الكافي للتخطيط الاستراتيجي.

ب. اعتقاد المدير بأنها ليست مسئوليته.

ج. اعتقاد المدير بأنه لن يكافأ على عملية التخطيط الاستراتيجي.

2. البيئة الخارجية مضطربة مما يجعل التخطيط متقادماً قبل أن يبدأ وذلك للأسباب التالية:

أ. تغير سريع في عناصر البيئة (القانونية والسياسية والاقتصادية، الخ).

ب. ارتفاع تكلفة متابعة هذا التغيير عن قرب وبصورة مستمرة.

3. مشاكل التخطيط الاستراتيجي تترك انطباعاً سيئاً في ذهن المدير وذلك للأسباب التالية:

أ. مشاكل وضع نظام للتخطيط الاستراتيجي وغموضه لا تجعل المدير متقبلاً للفكرة.

ب. مشاكل جمع البيانات وتحليلها لوضع الخطط الإستراتيجية لا تجعل المدير مقدراً لأهمية الفكرة.

ج. وجود خطأ في إدارة الخطط الإستراتيجية يجعل المدير يعتقد بأن الفكرة غير مجدية.

4. ضعف الموارد المتاحة مثل:

أ. ضعف الموارد المالية.

ب. صعوبة الحصول على مواد أولية.

ج. صعوبة جلب التكنولوجيا والأساليب الفنية.

د. نقص في القدرات الإدارية.

5. التخطيط يحتاج إلى وقت وتكلفة كبيرة للأسباب التالية:

أ. المناقشات حول رسالة وأهداف الشركة تستغرق وقتاً طويلاً من الإدارة العليا.

ب. الأمر يحتاج إلى كم هائل من المعلومات والإحصاءات المكلفة.

تشمل مرحلة التخطيط الإستراتيجي (التكوين الاستراتيجي) العمليات التالية:

1. تحديد رسالة الشركة.
2. تحديد مجال النشاط والمنافسة والسوق والصناعة (التحليل الخارجي).
3. تقييم الأوضاع الإستراتيجية للشركة (التحليل الداخلي).
4. تحديد الاختبارات أو البدائل الإستراتيجية.
5. تقييم البدائل الإستراتيجية.
6. وضع الإستراتيجية العامة للشركة.
7. إدارة محافظ الأنشطة المختلفة.

مرحلة تنفيذ الإستراتيجية وتقييم الأداء فهي تتضمن العمليات التالية:

1. إعداد واستخدام خطط الأنشطة (الإستراتيجية والسنوية).

2. متطلبات نظام المعلومات.

3. الهياكل التنظيمية والأبنية التنظيمية.

4. الرقابة وتقييم الأداء.

جدول يوضح تحديد المسئولية عن التخطيط الإستراتيجي:

النشاط	الجهة المسئولة
التصميم والمتابعة والرقابة	مجلس الإدارة ورئيسة
التنفيذ والمتابعة	العضو المنتدب ثم باقي المديرين التنفيذيين
المساعدات والمعونة (جمع وتحليل البيانات)	فريق التخطيط أو إدارة التخطيط (إن وجدت)

تنطلق الشرارة الأولى للتخطيط الإستراتيجي من مجلس الإدارة فما هو دور رئيس مجلس الإدارة في ذلك؟

1. يتبني جهود التخطيط ويحث الجميع على المشاركة الإيجابية.
2. يكون مسئولاً عن وضع نظام متكامل للتخطيط يتصف بالوضوح وسهولة الفهم وتوزيع الاختصاصات على المسئولين عن عملية التخطيط.
3. ينقل تصورات جماعات أصحاب المصالح عند وضع الاستراتيجيات.
4. يقود المناقشات ويعقد الاجتماعات الخاصة بتحديد الأهداف ورسالة المنشأ.
5. إعداد وإصدار كل الخطابات والمراسلات الداخلية (مع أعضاء مجلس الإدارة) للبدء في خطوات التخطيط الاستراتيجي.
6. الإعلان عن بدء وانتهاء كل خطوة من خطوات التخطيط الاستراتيجي.
7. تعيين أعضاء فريق التخطيط أو الاستعانة بخبراء ومستشاري التخطيط الاستراتيجي وذلك لدفع الجهود في هذا المجال.
8. مناقشة وتعديل الخطط الإستراتيجية والموافقة عليها.
9. يتابع ويراقب تنفيذ الخطط من خلال العضو المنتدب.

10. يقدم النصح والمشورة للعضو المنتدب في تنفيذ الخطط الإستراتيجية.

11. يتلقي تقارير دورية عن مدى التقدم في إنجاز الخطط الإستراتيجية.

12. يحاسب العضو المنتدب من خلال المجلس على أي قصور في التنفيذ ويكافأ إذا نجح.

13. التدخل في حالة مواجهه الشركة الأزمات أو الكوارث.

جدول يوضح الجهاز التنفيذي المسئول عن تنفيذ الخطط الإستراتيجية:

←	←	←	←
العضو المنتدب	المديرون في وحدات الأعمال	المديرون في الأنشطة الوظيفية الرئيسية في الشركة	المديرون التشغيليون
يشارك في وضع الإستراتيجية باعتباره عضوا في مجلس الإدارة وهو المسئول الأول عن تنفيذ الخطة الإستراتيجية.	وهم المسئولون عن خطوط سلع ومنتجات وأنشطة أو مسئولين عن شركات تابعة أو خطوط إنتاج هامة بداخلها.	وهم المسئولين عن أنشطة الإنتاج والتسويق والتمويل والشئون الإدارية (رؤساء أو مديرو قطاعات في الشركة التابعة)	مديرو الإدارات ورؤساء الأقسام في مجالات الوظيفية التنفيذية.

يوجد اختلاف ملموس بين مسئوليات كل من رئيس مجلس الإدارة – ومسئوليات العضو المنتدب كما يلي:

1. اتخاذ القرارات التنفيذية لجعل الخطط سهلة التنفيذ.

2. تتبع الظروف المحيطة بالشركة وقياس أثرها على وضع الخطط الإستراتيجية وتنفيذها.
3. الاجتماع بالمديرين التنفيذيين وقيادة عملية تطوير الأفكار الإستراتيجية من خلالهم وتصعيدها إلى أعلى.
4. قيادة عملية التنفيذ من خلال الإعلام بالخطة الإستراتيجية على مستوى الشركة ككل.
5. رفع حماس ودافعية المديرين التنفيذيين ووضع أنظمة الحوافز والمكافآت المرتبطة بتحقيق الإستراتيجية.
6. استخدام الموارد المتاحة بكفاءة سواء موارد مالية أو بشرية أو فنية أو طبيعية.
7. توقيع الجزاء على أي تقصير أو إهمال في التنفيذ.
8. التحدث باسم الشركة وتمثيلها يمس الخطط الإستراتيجية واستخدام الشعارات والرموز اللازمة لرفع شأن الشركة.
9. محاولة تحقيق المصالح المختلفة للأطراف المستفيدة وإجراء التوازن الأمثل بين هذه المصالح في ظل الظروف السائدة.
10. مساءلة ومتابعة المسئولين عن التنفيذ اليومي للخطط الإستراتيجية.
11. دراسة ومتابعة المتغيرات السياسية والقانونية من خلال متابعة ومراجعة مراكز المسئولية في الدولة وفي كافة الجهات المختصة والمؤثرة على نشاط المنظمة.
12. تقييم التهديدات الخارجية والتعامل معها سياسياً أو اقتصادياً وتقييم الفرص المتاحة واقتناصها بسرعة.
13. تقييم نقاط القوة داخل الشركة ومحاولة توظيفها لصالحها وتقييم نقاط الضعف داخل الشركة وعلاجها.

14. تتبع التطورات العالمية التكنولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والأسواق والمنافسة لمعرفة كيفية الاستفادة منها.

15. خلق ثقافة ومناخ التخطيط الاستراتيجي داخل الشركة.

16. الإحساس الدائم بعائد أي تصرف يقوم به أي مدير تنفيذي وقياس المنفعة من أي قرار.

ما هي واجبات مدير التخطيط؟

1. إعداد نظام التخطيط بحيث يكون متكامل ويشمل كل الأنشطة وكل الخطط وكل المستويات.
2. إعداد الأدلة واللوائح الخاصة بأنواع الخطط المختلفة وشرحها ببساطة وكاملة الخطوات التفصيلية.
3. جمع وتحليل وتوفير المعلومات اللازمة لوضع الخطط.
4. مساعدة العضو المنتدب في إعداد المراسلات الخاصة بالبدء في الخطط والانتهاء منه.
5. مساعدة العضو المنتدب في إجراء اتصالاته بالإدارات المختلفة بصدد التخطيط.
6. مساعدة مجلس إدارة الشركة في وضع:
   - الأهداف العامة للشركة.
   - السياسات والإجراءات والقواعد.
   - استراتيجيات الشركة.
7. مساعدة العضو المنتدب في جمع الخطط الجزئية والفرعية ودمجها في شكل خطة واحدة متكاملة.
8. مساعدة مديري الإدارات في وضع خططهم التنفيذية.

9. كتابة وصياغة كل الخطط قبل مناقشتها واعتمادها من مجلس إدارة الشركة.
10. تدريب المديرين في الشركة على التخطيط.
11. استخدام النماذج العلمية وطرق التخطيط الحديثة في وضع خطط الشركة.
12. متابعة تنفيذ الخطة وتحديد أي انحرافات تظهر خلال مرحلة التنفيذ ومعالجتها.

هل الشركة مستعدة للتخطيط الاستراتيجي؟

هناك عناصر تعتبر أساسية قبل البدء ومن أهمها:

1. وجود مناخ مشجع داخل الشركة للبدء في جهود التخطيط الاستراتيجي منها وجود مديرين ذوى خبرة بالتخطيط وأنظمة المعلومات وتوافر معلومات متكاملة عن البيئة.
2. وجود حماس كامل من قبل رئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس والعضو المنتدب والمديرين للقيام بجهود تخطيط إستراتيجية وتفهم كامل لدور كل فرد فيه.
3. وجود فريق متكامل للقيام بعملية التخطيط الاستراتيجي مكون من أفراد قادرين على الاضطلاع بمسئولية هذا التخطيط ويتكون الفريق من:
   - مجلس الإدارة (الرئيس والأعضاء).
   - المديرون التنفيذيون (العضو المنتدب) وكل المستويات الإدارية التنفيذية.
   - مدير التخطيط وأي معاونين من داخل الشركة.
   - الاستشاريون وخبراء التخطيط من الخارج.
4. يحتاج التخطيط الاستراتيجي الذي يطبق لأول مرة إلى جهود تعريفية ومناقشات بغرض التدريب على خطواته.

5. يحتاج التخطيط الاستراتيجي إلى مشاركة كل الأطراف المستفيدة والمؤثرة في هذا التخطيط مثل الحكومة والوزارات المختصة والموردين والعاملين وأصحاب الأسهم الخ.
6. قد يتطلب التخطيط الاستراتيجي ظهور الحاجة إلى التقاعد مع خبراء ومستشارين متخصصين في عملية التخطيط الاستراتيجي وجمع معلومات وتزويد الشركة بتقارير عن الصناعة.

يتطلب تحديد الموقف الاستراتيجي إتباع معظم الخطوات التالية التي تشكل مكونات الموقف الاستراتيجي:

1. تحليل التهديدات والفرص الموجودة في البيئة الخارجية وتحليل نقاط القوة والضعف في الأداء الداخلي للشركة ودمج هذين التحليلين معا بما يسمى (التحليل الثنائي).
2. تحديد الملامح العامة للإستراتيجية من حيث تصور الشركة عن الإبداع والابتكار في الأنشطة ونظرة الشركة للمخاطرة والمنافسة.
3. تصور الشركة المستقبلي عن أنواع الأنشطة المختلفة التي تعمل فيها أو عن حجم ودرجة أهمية كل نوع.
4. تصور الشركة عن مؤشرات نجاحها في المستقبل وأنواع هذه المؤشرات ومتى يتوقع تحقيق هذه المؤشرات مستقبلاً.
5. تحديد أهم المهام والأهداف الجزئية اللازمة لتمكين الشركة من ممارسة أنشطتها المختلفة ولتسهيل التوصل لمؤشرات النجاح.
6. تحديد شكل الثقافة التنظيمية الواجب توافرها لجعل كل الخطوات السابقة ممكنة التنفيذ.

ما هي طبيعة الإستراتيجية؟

تبدأ عملية تكوين الإستراتيجية بتحليل الأوضاع الداخلية والخارجية في الشركة وتحديد موقفها الذي يساعد مجموعة متكاملة من التحركات والمداخل لتحقيق النتائج المرغوبة على المدى الطويل والقصير، واختيار الإستراتيجية عملية تراكمية عبر الزمن وليست مهمة يتم أداؤها في نقطة زمنية واحدة وقد تتغير عبر الزمن استجابة لتغيرات في الأوضاع الداخلية والخارجية وتعد الإستراتيجية وسيلة لإنجاز أهداف الشركة.

ما هي الاعتبارات المساعدة في تحديد الخيارات الإستراتيجية؟

- الفروض التي يقوم عليها التخطيط والتنبؤ بالمستقبل.
- تحديد القوى الدافعة ومجال التركيز والتوافق الاستراتيجي .
- التوافق بين الإستراتيجية والهيكل التنظيمي ونمط تقييم البدائل.

الفروض والآراء الشخصية والمعتقدات وتأثيرها على الإستراتيجية:

تؤثر الفروض التي يضعها المخطط الاستراتيجي وآراءه على عملية اختيار البديل الأنسب بين البدائل الإستراتيجية وتؤثر المعتقدات على الخيارات المطروحة أمام صانع القرار وخاصة تقييم النتائج المختلفة ولا بد من دراسة الآثار جيداً لتكون صمام الأمان حتى تتجنب المنشأة العواقب الوخيمة.

كيف تحدد القوى العاملة ومجال التركيز والتوافق الاستراتيجي؟

تتضمن القوى الدافعة عدداً من العوامل الخارجية مثل المستثمرون، العملاء، الموردون، التكنولوجيا، بدائل المنتج، وتشكل تلك القوى الالتزامات التي يجب على الشركة الوفاء بها لتحقيق الميزة التنافسية الإستراتيجية التي تحقق التوافق تتمتع بفرصة أكبر للنجاح عن غيرها من الاستراتيجيات.

ما العلاقة بين الإستراتيجية والهيكل التنظيمي ونمط تقييم البدائل؟

علاقة توافق وخلاصة القول أنه ينبغي تركيز الاهتمام على كل من الهيكل التنظيمي ونمط أو أسلوب تقييم البدائل حتى تتمكن المنشأة من تنفيذ الإستراتيجية بنجاح.

من المسئول عن تحديد الخيارات الإستراتيجية؟

يعتبر مجلس إدارة المنشأة هو المسئول الرئيسي عن إدارة الاستراتيجيات ويتحمل المسئولية كاملة عن كافة المهام المتعلقة بوضع وتنفيذ الخطط، والمديرين في المستويات الإدارية الأقل يكون لهم دوراً أقل ومحدود والشركات الكبرى الأكثر تعقيداً ليس منطقي أن يتولى عدد محدود من الإدارة كل أمور التخطيط الاستراتيجي والحل الأمثل هو تفويض بعض المسئوليات المرتبطة بوضع الإستراتيجية إلى المستوى التالي من الإداريين.

تنقسم الاستراتيجيات داخل المنشأة إلي عدة مستويات:

الإستراتيجية الكلية للشركة:

تركز عملية وضع الإستراتيجية على مستوى الشركة ككل وكل وحدة تضيف شيئاً ما للأداء الكلي.

إستراتيجية وحدة الأعمال الإستراتيجية :

تتعامل هذه الإستراتيجية مع العناصر التالية:

1. كيفية التنافس بشكل ناجح وتحديد أي نوع من المزايا التنافسية يمكن ضمانه.
2. ما هي المداخل الرئيسية التي يجب إتباعها في كل مجال وظيفي (إنتاج، تسويق، تمويل، موارد بشرية، بحوث وتطوير) بغرض تنفيذ الخطة الكلية لمستوى النشاط.
3. كيفية الاستجابة إلى التغيرات في الصناعة والاقتصاد ككل والجوانب السياسية والتشريعية.
4. ما هي التصرفات التي يجب اتخاذها فيما يتعلق بأي قضايا إستراتيجية أخرى.

الإستراتيجية الوظيفية:

تشير هذه الإستراتيجية إلى المداخل المحددة وظيفياً والتحركات التي تنتهجها الإدارة لدعم وحدة العمل وهذا المثال للتوضيح:

اتبعت شركة (أي. بي. إم) مدخلاً متميزاً للتسويق يعتمد على مفهوم (بيع النظم) وذلك ببيع نظم متكاملة لتشغيل البيانات من وحدات وطابعات وبرامج جاهزة وصيانة وإصلاح كما شجعت عملائها على استئجار منتجاتها بدلاً من الشراء واستبدال القديم بالجديد مما جعلها تحصل على (70%) من حصة سوق نظم المعلومات.

الإستراتيجية التشغيلية:

هذه الإستراتيجية ذات مدى ضيق إلا أنها مهمة للغاية علي سبيل المثال: مدير أحد المناطق الجغرافية ملتزم بتقديم إستراتيجية مفصلة حسب ظروف هذه المنطقة الجغرافية.

شبكة الأهداف والإستراتيجيات:

تتكون الأهداف والاستراتيجيات في أي شركة من عدة مستويات في ترتيب تنازلي من قمة إلى قاعدة الهرم الإداري وهناك روابط رأسية تعمل على توحيد أنشطة وضع الهدف وأنشطة وضع الإستراتيجية.

يوضح الجدول شكل تفصيلي للمستويات الهرمية (هيراركية وضع الإستراتيجيات).

مستوى الإستراتيجية	المسئول عن وضع الإستراتيجية	المهام الخاصة بوضع الإستراتيجية ومجالات التركيز الرئيسية
1. إستراتيجية الشركة ككل	مجلس إدارة الشركة وكبار المديرين	– اختيار كيفية بناء وإدارة محفظة من وحدات الأعمال ذات الأداء المرتفع. – تنسيق الإستراتيجيات والأنشطة لوحدات الأعمال المترابطة في محاولة لتحقيق ميزة تنافسية على مستوى الشركة ككل. – مراجعة وتنقيح المداخل الإستراتيجية الرئيسية والتحركات المقترحة بواسطة مديري وحدات الأعمال. – توجيه استثمارات الشركة نحو الأنشطة ذات الفرص الإستراتيجية.

2. إستراتيجيات وحدات النشاط الإستراتيجي	المدير العام و رؤساء وحدات الأعمال	- اختيار طريقة المنافسة وتحديد نوع الميزة التنافسية التي يمكن تحقيقها. - الاستجابة إلي الظروف المتغيرة في الصناعة وفي مجال المنافسة. - تنسيق التحركات/ المداخل الرئيسية للمجالات الوظيفية الرئيسية والتشغيلية. - اتخاذ التصرف الملائم لمواجهة المشاكل الأخرى المرتبطة بالإستراتيجية والقضايا التي تواجه وحدة الأعمال.
3. إستراتيجيات المجالات الوظيفية	رؤساء الوحدات الوظيفية	- البحث عن المداخل والتحركات الملائمة لمساندة إستراتيجيات وحدة الأعمال. - مراجعة وتنقيح وقبول المداخل والتحركات الرئيسية المرتبطة بالإستراتيجية المقترحة بواسطة مديري المستوى الأقل.

4. إستراتيجيات المستوى التشغيلي	رؤساء الوحدات الفرعية ومديرين المستوى الأقل	- البحث عن مداخل وتحركات ذات أفق أضيق وأكثر تحديداً بغرض إنجاز أهداف الأداء الموضوعة للوحدات التشغيلية والوحدات الإدارية الفرعية لمساندة الاستراتيجيات الوظيفية.

مفهوم الخيارات الإستراتيجية:

يقع على عاتق المسئولين عن عملية التخطيط الإستراتيجي مسئولية الاختيار من بين البدائل ويتطلب ذلك خطوتين هما:

الخطوة الأولى: تحقيق التوافق الاستراتيجي:

تتعلق بتحديد أي البدائل يكون أكثر ملائمة لإعادة تحديد موقع الشركة في السوق وذلك من خلال الإجابة على مجموعة من التساؤلات يمكن تلخيصها في الأتي:

1. هل الإستراتيجية مصممة لزيادة حصة السوق؟
2. هل يجب تعديل الاستثمارات في حالة زيادة السوق؟
3. هل التركيز على إدارة الأصول الإنتاجية وتخفيض التكاليف يحقق العائد المطلوب على الأصول؟
4. هل تحقيق المكاسب في الآجل القصير والتدفق النقدي أكثر أهمية من تحقيق موقع متميز في السوق؟
5. هل من الأفضل بيع مصنع معين نظراً لانخفاض حصة السوق أو كثافة المنافسة؟

6. هل يترتب على توحيد الجهود مع شركة أخري تحسين فرص غزو سوق معين؟
7. هل يجب إدخال تكنولوجيا جديدة لتدعيم جودة المنتج أو الخدمة؟
8. كيف تتفاعل الإستراتيجية مع المنافسين أو الموردين أو العملاء؟
9. هل يجب زيادة الميزانية المخصصة للبحوث والتطوير أو الإعلان أو بحوث السوق؟

وهكذا...

تساهم الإجابات المتأنية في تحديد البديل الأكثر ملائمة بدرجة دقة مقبولة نسبياً.

الخطوة الثانية: اختيار بديل أو أكثر من بين البدائل الإستراتيجية:

البدائل الإستراتيجية الكلية موضحة بالجدول.

البديل الإستراتيجي	نقطة التركيز الأساسية	الغرض أو الوظيفة
(صفر) الوضع الحالي	الثبات والاستقرار	الاستمرار في المنتجات/ الأسواق الحالية بصفة دائمة أو مؤقتة اعتماداً على دورة حياة المنتج.
1. التركيز.	خط إنتاج وحيد	الأداء الجيد لشئ واحد.
2. التكامل الأفقي.	تملك أو السيطرة على المنافسين	تحقيق قوة السوق واقتصاديات الحجم.
3. التكامل الرأسي.	تحويل مركز التكلفة إلي مركز ربحية	تحسين اقتصاديات الحجم، تقليل الاعتماد على الموردين والموزعين.
4. التنويع.	توسيع خط المنتجات	تخفيض ضغوط المنافسة، تحقيق ربحية أعلي، توزيع المخاطر.

5. مشروعات مشتركة.	تحقيق المزايا المتكاملة	توزيع المخاطر، تحقيق مشاركة الموارد.
6. التقليص.	تخفيض حجم النشاط أو العمليات	الاستجابة إلى الظروف غير المواتية في السوق.
7. الاستبعاد.	استبعاد وحدة إنتاجية غير متوافقة مع عمليات الشركة	إعادة تشكيل المنتجات/ الأسواق.
8. البيع.	(نفس 7)	نفس (7) مع إضافة عنصر خطورة الموقف.
9. الابتكار.	تحقيق موقع قيادي في السوق	الأخذ بالمبادرة، تحقيق موقع جيد في السوق.
10. إعادة الهيكلة.	تخفيض التكاليف وإمكانية النمو	التركيز على المنتجات والوحدات الإنتاجية ذات الإمكانات العالية.

تنسيق القرارات عند وضع الإستراتيجية:

1. التأكد من مراجعة وقبول أهداف الأداء والإستراتيجيات عبر كل مستوى إداري بما يحقق الانسيابية والتناسق.
2. التأكد من أن إستراتيجية الشركة لن تكتمل إلا بعد تجميع مكونات الإستراتيجية عبر المستويات الإدارية.

3. تحقيق التوافق المنطقي بين مختلف الإستراتيجيات بدءاً من إستراتيجية الشركة ككل ثم إستراتيجية وحدة الأعمال فالإستراتيجية الوظيفية المساعدة وأخيراً إستراتيجيات المستوى الوظيفي.

المداخل المختلفة لوضع الإستراتيجية:

يوجد اختلاف ملموس بين المنشآت باختلاف أنواعها ونشاطاتها من حيث وضع الإستراتيجية ففي الشركات الصغيرة المالك نفسه يضع الإستراتيجية بصورة غير رسمية وشفهية أما الشركات الكبرى تكون رسمية ومنظمة وتحدث سنوياً وهناك أربعة مداخل شائعة تستخدم في وضع الإستراتيجيات وهي:

1. يتولى رئيس المنظمة المسئولية الكاملة لوضع الإستراتيجيات.
2. يقوم الرئيس بتفويض عملية وضع الإستراتيجية إلى الآخرين المسئولين عن التخطيط الإستراتيجي أو فريق عمل موثوق به.
3. المدخل الوسط حيث يقوم الرئيس بطلب مساعدة ومشاركة كبار المرؤوسين ويترتب على ذلك مساندتهم له في مرحلة تنفيذ الإستراتيجيات.
4. يشجع الرئيس المرؤوسين على وضع وتنفيذ الإستراتيجيات.

الخلاصة:

يقوم التخطيط الإستراتيجي على أساس وجود عدة مستويات للخطة الإستراتيجية الكلية ضرورية لإنجاز الأهداف على مستوى الشركة ككل، بينما إستراتيجية وحدات الأعمال مطلوبة لتحقيق أهداف الأداء الخاصة بوحدة الأعمال والإستراتيجيات الوظيفية مطلوبة لإنجاز الأهداف الموضوعة في كل إدارة من الإدارات الوظيفية الرئيسية داخل الشركة، وأخيراً فإن الإستراتيجيات

التشغيلية مطلوبة لإنجاز الأهداف الخاصة بكل وحدة تشغيلية أو منطقة جغرافية.

التخطيط الإستراتيجي للتنمية:

في ضوء المتغيرات الدولية المعاصرة:

هناك أمرين أساسيين يجب على المخطط الواعي معرفتها:

1. أن يمتلك أسلوباً دائماً لتحليل المتغيرات والاستجابة لها بحكمة وسرعة.
2. أن يقوم بحصر أساسي للمتغيرات المؤثرة لحظة بناء الخطة مع الرصد المستمر لما يتغير في هذه المتغيرات نوعاً ودرجة.

فائدة هذا الأسلوب:

- يؤدي إلى بناء الخطة على أساس سليم غير عشوائي.
- يؤدي إلى (الصحو المستمر) لاتخاذ القرارات في الوقت المناسب (أسرع وقت ممكن).

أولاً: التخطيط والإدارة:

التخطيط هو العنصر الأول والأساسي والأهم في الإدارة – والإدارة هي العنصر الأول والأساسي والأهم في عملية التنمية القومية.

كل الدول المتقدمة إدارتها الجيدة أكبر من رصيدها المالي مثل اليابان مواردها قليلة لكنها متقدمة وروسيا زادت مواردها فتأخرت لأن الإدارة هي الأساس والتخطيط هو أساس الأساس.

ثانياً: التخطيط الإستراتيجي:

يتميز بالتالي:

1. أنه طويل الأجل.
2. أنه شمولي النظرة... وليس جزئي المجال.
3. أن حجم الالتزامات فيه عادة ضخم.
4. أنه ليس من السهل التراجع في نتائجه بسبب طول الأجل... وشمولية النظرة... وحجم الالتزامات.

وهنا يتبين لنا لماذا التخطيط الإستراتيجي ذا خطورة لا يتهاون فيه ولننظر إلى كم خسرت روسيا في (70) عاماً وكم كسبت اليابان في نصف ذلك الوقت.

نموذج التخطيط الإستراتيجي:

هدف النموذج: يستهدف توضيح الرؤية أمام المخطط الإستراتيجي حتى يستطيع اختيار الطريق الأمثل مع الأخذ بالواقع الملموس والمتغيرات الجديدة (داخلية وخارجية) في الاعتبار.

محتويات النموذج:

أولاً: ستة أسئلة رئيسية:

أ. الحلم المرتجي:

السؤال الأول: ما هو مجال نشاط الدولة الذي أتمني أن أراه في نهاية الفترة التخطيطية؟

السؤال الثاني: ما هي طبيعة أو نوعية الدولة التي أتمني أن أراها في نهاية الفترة التخطيطية؟

ب. الواقع الفعلي:

السؤال الثالث: ما هو مجال نشاط الدولة الآن كما هو من الواقع الحالي بلا رتوش؟

السؤال الرابع: ما هي طبيعة الدولة الآن كما هي من الواقع الحالي بلا رتوش؟

ج. المستقبل الممكن:

السؤال الخامس: ما هو مجال نشاط الدولة الذي يمكن أن يتحقق في نهاية الفترة التخطيطية أقصى ما يمكن تحقيقه في ضوء الواقع والمتغيرات:

السؤال السادس: ما هي طبيعة الدولة التي يمكن تحقيقها في نهاية الفترة التخطيطية أقصى ما يمكن تحقيقه في ضوء الواقع والمتغيرات؟

ثانياً: أربعة مجالات للتحليل:

أ. تحليل المحيط الخارجي.

ب. تحليل الوضع الداخلي.

ج. تحليل القيم السائدة.

د. تحليل المسئولية الاجتماعية.

تلك عناصر (الواقع) التي سوف يساعد فهمها علي تحديد (الممكن).

ثالثاً: أربعة جوانب للتحليل:

في المجالات الأربع السابقة يجب تقييمها بالنظر فيها إلى:

أ. نواحي القوة.

ب. نواحي الضعف.

ج. الفرص.

د. التهديدات.

يطلق على الأسلوب (Swot) ويمكن أن نسميه (نواة) أي نأخذ أحرف من العنـاصر فوق على الوجه التالي:

تحليل ال (نواة)

المجال:	
نواحي القوة	نواحي الضعف
الفرص	التهديدات

المتغيرات الدولية المعاصرة:

هي المتغيرات التي تحدث خارج حدود الدولـة ويكـون مـن الممكـن تأثيرهـا عـلى سياسات أو اقتصاديات الدولـة حكومـة أو مـواطنين أو كلـيهما وهـي تغـيرات مـن لا يمكـن تجاهلها بقصد أو بدون قصد.

نري تقسيم المتغيرات الدولية المعاصرة إلى ثلاثة محاور رئيسية كما يلي:

المحور الأول: هو محور تعريف الذات سياسياً وثقافياً واجتماعياً/ مـن نحـن ومـن نريد أن نكون؟

المحور الثاني: هو محور الهوية الاقتصادية/ ماذا نمتلك؟ وكيف نستخدمه وننميه؟

المحور الثالث: هو محور الفلسفة/ كيف نتعامل معاً ومع الآخرين؟

عصر نهاية التاريخ:

في مقال الكاتب الأمريكي (فوكيياما) نهاية التاريخ وتتلخص وجه نظره أنه بخـروج الشيوعية من التاريخ انتصر الغـرب الرأسـمالي ونظامـه السـياسي ولم يعـد مـن أي بـدائل جديرة بالذكر بما في ذلك الإسلام ففاعليته لا وزن لها لأنـه دويـلات لا رصـيد أيـدلوجي أو ثقافي أو اقتصادي لها يرقي للغرب.

وفي كتاب (خروج العرب من التاريخ) حلل فوزي منصور واقع العرب بتفككهم وانهيار فاعليتهم فأنهم قد خرجوا من التاريخ ولا توجد بارقة أمل ويري الكثيرون أن المد الإسلامي خطر يجب القضاء عليه ومن هنا بدأت الحملات الضارية والتصفية الحربية.

عصر التكتلات الجغرافية:

1. التكتلات (القارية):

هي تكتلات انتمائية توصف بصفة عامة مثل "الكتلة الأوربية" وكتلة أمريكا الشمالية والكتلة الآسيوية هذه كتل تختلف في مراحل نموها ألا أن مراكز الثقل واضحة ولا تكاد تخلوا أحداها من جانب سياسي واقتصادي.

2. التكتلات الإقليمية:

تكتلات أقل ضخامة أساسها أيضاً جغرافي مثل (مجلس التعاون الخليجي) وهناك دولاً عربية ليست عضواً فيه وهناك عناصر تسهل ترابطهم القرب أو الرؤية والأنظمة السياسية وتماثل مصادر الرزق ونفس المشاكل واللغة والدين، لذل يقع هذا التكتل في محيط التكتلات المحدودة الهوية.

والتكتل (الشرق أوسطي) مثلاً به دول عربية وأجنبية لكنها على البحر المتوسط معاً والمهم أن تفكر الدول كيف تريد أن تصبح وما التكتل المناسب لها.

عصر تكثيف البحث عن الذات:

- في الصين في ميدان تينامان رفع المتظاهرون تمثال الحرية يطالبون حقيقة الأمر بتعريف جديد للصين التي يعرفونها.

- في للاتحاد السوفيتي انهار النظام الشيوعي ودار التنافس لحد العنف لتحديد هوية جديدة للمجتمع.
- في دويلات يوغسلافيا السابقة دار الصراع القاتل على أساس عرقي/ ديني.
- في الهند يحاول الهندوس إعادة تعريف الهند كدولة هندوسية بالأساس.

ويعتقد هنتنجتون أن هذا الصراع القادم يترك للدول التي عليها أن تختار طريقة في هذه الصراعات أحد بدائل ثلاثة:

البديل الأول:

بديل العزلة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية أي محاولة عزل المجتمع عن المؤثرات الخارجية الدخيلة كما فعلت الصين أيام حكم ماوتس تونج وكوريا الشمالية الآن أي انتزاع الذات من دائرة السيطرة الثقافية الغربية.

البديل الثاني:

بديل الارتباط بالغرب وقبول قيمه وثقافته وأنظمته السياسية والاقتصادية ومؤسساته أي التعلق بحرية الغرب.

البديل الثالث:

بديل (الموازنة) مع الغرب بإنشاء وتطوير القوة الاقتصادية والعسكرية ذاتياً بالتعاون مع دول غير عربية لمواجهه الغرب مع الاحتفاظ بالقيم والمؤسسات الذاتية القومية.

المحور الثاني: الهوية الاقتصادية:

عصر العالمية والتنافس العالمي:

- العالمية هنا تعني عالمية الإنتاج والتسويق والاستهلاك والتمويل واستقطاب الموارد الأولية واستخدام القوى العاملة.
- يمكن للمنظمة ممارسة نشاطها الإنتاجي في أي مكان بالعالم وتحصل على مواردها الأولية من أي مصدر بالعالم حيث الجودة والسعر الأقل والسوق هو العالم كله والوظائف لكل جنسية ولون.
- قد تكون العالمية لها سلبية ومشاكل في البيع والتسويق بسبب وحشية المنافسة وعملقة المنافسين وما ينتج من ارتفاع في درجة الجودة وانخفاض في الأسعار وزيادة في الخدمات.
- ولكن من الناحية الإيجابية العالمية تخلق فرصاً للبيع في الأسواق التي لا تستطيع القوة الشرائية السائدة فيها أن تتحمل الجودة أو الأسعار الأعلى وفرصاً للإنتاج حيث الحوافز أفضل والضرائب أقل والموارد الأولية أقرب والموارد البشرية أرخص وهذا من أسباب نجاح اليابان.
- وعصر العالمية عصر التنافس العالمي بين قوى عالمية والدول الأقل تقدماً لها خيار واحد من هذين البديلين.

أ. إما أن ينظموا إلى إحدى القوى العالمية وبعض الدول حاولت ذلك.

ب. أو أن يرتقوا بمقدرتهم التنافسية إلى مصافها وبعض الدول حاولت ذلك.

وهناك دولا مزجت البديلين كالمكسيك انضمت لتكتل أمريكا الجنوبية وبنفس الوقت ترتقي بمقدرتها التنافسية.

هناك أربعة مقاييس لقياس مقدرة أي دولة على التنافس الدولي ما هي؟

أ. المقياس الأول:

مستوي المعيشة أي نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الحقيقي.

ب. المقياس الثاني:

الإنتاجية أي الكمية من الدخل القومي التي ينتجها فرد واحد من القوى العاملة في المجال الإنتاجي بالدولار.

ج. المقياس الثالث:

الاستثمار أي النسبة من الدخل القومي الإجمالي التي يتم إنفاقها على المصانع والمعدات.

د. المقياس الرابع:

التجارة الدولية كما تبدو في الميزان التجاري (الصادرات... الواردات).

ما هي أهم العوائق أمام مقدرة الدول على الصمود في المنافسة الدولية؟

1. السياسات الإدارية وعدم فاعليتها خصوصاً من حيث عدم مقدرتها على المرونة.
2. التركيز المتزايد على النتائج المالية والاهتمام بالأرباح على حساب احتياجات المستهلكين.
3. الاهتمام بالنتائج القصيرة الأجل على حساب ما ينمي على المدى الطويل.
4. عدم الالتزام الجاد بالتغيير وعدم رغبة المديرين على التأقلم ومواجهه المنافسة.
5. عدم وجود سياسات صناعية واستراتيجيات قومية متناسقة ومترابطة وفعالة.

ما هي أهم الحلول للمشاكل القائمة أمام مقدرة الدول على الصمود في المنافسة الدولية؟

1. التركيز على (المستهلك العالمي) أي الاهتمام بالجودة والسعر والخدمة وعلى منتجات تجتاز الحدود.
2. بناء ميزة محددة يصعب على الغير الوصول إلي مستواها أو تقليدها إما في منتج معين أو خدمة معينة أو سعر معين... الخ.
3. المنافسة على أساس السرعة.
4. السعي إلى تحقيق أعلى جودة في كل شئ.

عصر تسيد القطاع الخاص (التخصيص) وتشجيع المبادرة الفردية:

نتيجة رد الفعل على تجاوزات القطاع العام وفشله ببعض الدول ظهر التخصيص وحلت الرأسمالية كحل واشترت المشروعات الحكومية بكل أنحاء العالم المثقل بالديون والأفواه الجائعة.

وعلى الدول الأقل تقدما أن تطلق المبادرة الفردية لإعطاء الفرصة للمبادر الوطني للبدء في نهضة صناعية وطنية.

الحكومة تفشل لأسلوب الحكم أو أسلوب الإدارة فمثلاً:

أ. في النظام الشيوعي كان الفشل لأن النظام نفسه مختل الفكرة خاطئة والتنفيذ أخطاء فالشيوعية لم تشيع العدل إنما أشاعت الرعب.

ب. في مصر لأن جذوراً تاريخية وجغرافية ذات أعماق رهيبة خلقت واقعاً بيروقراطياً لا خلاص منه.

القضية إذن ليست الحكومة في حد ذاتها وعلى إطلاقها وإنما:

1. دورها - والنظام الإداري الذي يقوم بتنفيذ هذا الدور.
2. الأشخاص الذين يسيرون هذا النظام.

3. الرعية التي تأتمر بهذا النظام.

عصر التحالفات الإستراتيجية:

التحالف الإستراتيجي يسمح لشركتين أو أكثر أن يتقاسموا الموارد أو المهارات أو الأسواق أن يتعاونوا في الأبحاث والإنتاج والتسويق ليشحذوا مقدرة كليهما على التنافس، وقد انتشر هذا الأسلوب بالذات بين الشركات متعددة الجنسية والشركات عبر القارات ويمثل فرصة ذهبية للدول النامية للتقدم والاشتراك في الاقتصاد العالمي مع الاحتفاظ بدرجة أكبر من سيطرتها على مواردها القومية.

وهناك ثلاث أهداف رئيسية من أهداف الدولة في الوقت الحالي التنويع - والتعمين - والتخصيص وتتناسق بدرجة أو أخرى مع الأهداف الإستراتيجية.

المحور الثالث: الفلسفة الإدارية:

عصر التحرير الإداري:

لا تحرير اقتصادي بلا تحرير إداري وليتحقق ذلك فإن تغيراً جذرياً يجب أن يتم في كل عناصر المعادلة الصعبة القائد والمقود والنظام، وعصر التحرير الإداري يوصف بوصفين آخرين هما:

أولاً: عصر نظرية الإدارة السيستمية:

تسمى هكذا بدلاً من (الأنظمة) لأن كلمة الأنظمة لهل مدلولات عديدة تثير اللبس وتطبيق هذه النظرية نتفق على أمرين أولهما أن التغيرات الخارجية المؤثرة في أداء المنظمات تزايدت بشكل ملحوظ ، وثانيهما أن سرعة التغيير ودرجته في هذه المتغيرات متزايدة بنسبة وسرعة أكبر.

هناك عنصرين أساسيين يقدمان الدليل على ضرورة الاستجابة للمتغيرات:

1. أن الأنظمة يجب أن تدار على أنها نظام مفتوح وليس نظاماً مغلقاً وخاصة في عصر ثورة المعلومات.
2. إن النظرة فيها دائماً تكون نظرة كلية وليس جزئية.

ويؤدى هذا المفهوم النظري إلى بعض النتائج العملية ومنها:

1. الإدارة الموقفية – الإدارة تابعة من الموقف وليس من الوظيفة أو المستوى الإداري.
2. الهياكل التنظيمية الفدرالية – فكرة المفكر الإداري الانجليزي تشارلز هاندي وهي تختلف عن اللامركزية فالإدارة الفدرالية يفترض أن الوحدة التابعة لديها أصلاً كل الصلاحيات وتفوض البعض للمركز الرئيسي.
3. تسطيح الأهرامات الإدارية – الهرم الإداري التقليدي يتكون من مستويات كثيرة وتؤدى إلى التعقيد وتأخير القرارات فقامت المؤسسات الكبرى بتقليل عدد المستويات العشرة تصبح أربع وإذا كانت أربع تصبح اثنان مثلاً مما رفع الروح المعنوية للموظفين وتحرر الكثير من طغيان المستويات وتقبلوا المشورة وأصبحت المنظمة قابلة للتعلم ورفع مركزها.
4. إعادة الهندسة – أي إعادة الهيكلة الجذرية بعد تسطيح المنظمة وتركيبها من جديد لتناسب هذا المفهوم فيجب إعادة اختراع المنظمة ثم بعد ذلك يصبح من الممكن التركيز على الجودة.

ثانياً: عصر تحرير الفرد:

لا قيمة لتحرير اقتصادي بغير تحرير إداري ولا قيمة لتحرير إداري بغير تحرير للفرد العامل في المنظمة.

الفرد يطلق عليه (المـوارد البشريـة) وهـو المصـدر الأسـاسي للإنتـاج وهـو العـنصر القادر على الإبداع والخلق وتحقيق التغيير المسـتنير فمـع تغيـير النظـام لا بـد مـن تغـير طبيعة النظر للفرد ودوره.

مـع النظـام الجديـد المسـطح والمـرن والتحـرر مـن سـيطرة الـرئيس في النظـام البيروقراطي يصبح الفرد هـو الأداة الرئيسـية لتحقيـق التنميـة القوميـة ولـيس متقاعسـاً وهناك عناصر أخري مهمة ساعدت على ذلك:

أولاً: تحرير الفرد مـن الخـوف والثقـة فيـه تجعلـه ينـتج أكـثر بحريـة دون قيـود وطقوس معينه والديمقراطية لها أثر السحر في تحقيق التـزام العـاملين وإطـلاق طاقـاتهم الكامنة وتحقيق قدرتهم الغير محدودة على العطاء.

ثانياً: استخدام (الفرق) في الانجاز لإطلاق طاقات العـاملين والثقـة المتبادلـة بيـنهم وتبادل المعلومات بسرعة.

ثالثاً: القيادة التغييرية الجذرية لأنها تسـتلزم الكثـير مـن الالتـزام والجهـد والصـبر خاصة من القائد الإداري في جو من الثقة والاحترام المتبادل.

هل المتغيرات الدولية المعاصرة أثر على الإطار التنظيمي لعملية إعداد الخطة؟

يتضمن الإطار التنظيمي لإعداد الخطة الرابعة خمس لجان هي:

1. لجنة التوازن الاقتصادي التي تقوم بالمراجعة والربط والتنسيق بين أعـمال اللجـان الأربعة الأخرى.
2. لجنة قطاع الإنتاج السلعي.
3. لجنة قطاع التجارة والخدمات المالية.
4. لجنة قطاع الخدمات العامة.
5. لجنة قطاع الموارد البشرية.

بما أن المتغيرات المعاصرة في حالة تصاعد مسـتمر سـواء مـن ناحيـة الكـم أو الدرجة فإن من الضروري تقييم أثر كل منهـا تقيـيماً مسـتمراً عـلى كـل مـن هـذه

القطاعات، فكيف يمكن تعديل الإطار التنظيمي لكي يأخذ في الاعتبار بسرعة ومرونة أثر هذه المتغيرات فور حدوثها أو التنبؤ لها قبل حدوثها؟

هناك عدة بدائل:

1. أن تقوم بهذه المهمة لجنة التوازن الاقتصادي كأحد مهامها الضرورية والمحددة.
2. أن تقوم بهذه المهمة كلاً من لجان القطاعات كل في مجالها.
3. أن تنشأ لجنة سادسة مهمتها المحددة النظر بصفة دورية في المتغيرات القائمة والمتوقعة ودرجة تأثيرها المحتمل وكيفية الاستفادة منها أو اجتناب مضارها.
4. أن تكون هذه اللجان ملحقة بأعلى سلطة تنمية في البلاد ليتسنى تطبيق ما يقترح بأسرع ما يمكن.

سقوط ونهوض التخطيط الاستراتيجي:

التخطيط الاستراتيجي عملية تحليلية – والتفكير الاستراتيجي معالجة للبصيرة.

التخطيط الاستراتيجي كثيراً ما يفسد التفكير الاستراتيجي ويسبب حيرة المديرين في الخلط بين البصيرة الثاقبة وبين الانشغال بلعبة الأرقام وهذه الحيرة تقع في صلب الموضوع الذي يؤكد إن أكثر الاستراتيجيات نجاحاً هي التي ترتكز على البصيرة وليس الخطط.

عبر (مايكل بورتر) أكثر كتاب الإستراتيجية شيوعاً عن ذلك بقولة: (أنا أفضل مجموعة من الأساليب التحليلية لتطوير الإستراتيجية).

والتغيير الاستراتيجي الحقيقي لا يحدث عن طريق إعادة ترتيب ما هو قائم بالفعل من تصنيفات وإنما عن طريق ابتكار تصنيفات مستحدثة.

مأزق التخطيط:

المشكلة أن التخطيط يمثل أسلوباً حسابياً للإدارة وليس أسلوباً إلتزامياً فالمديرون ذوو الأسلوب الالتزامي يحثون الناس على المشاركة في المسيرة وأن يسهم كل منهم في دفعها للمسار الصحيح، والمديرون ذوو الأسلوب الحسابي يركزون على جهة واحدة ويحددون واجبات كل فريق من أجل الوصول إلى الهدف غير عابئين برغبات وميول هذه الفرق وبتعبير العالم الاجتماعي (فيليب سالزيك): (إن الاستراتيجيات لا تكون ذا قيمة إلا عندما يبث المعنيون بها الروح والطاقة فيها).

أوهام التخطيط الاستراتيجي:

الوهم الأكبر في التخطيط الاستراتيجي يتمثل في الزعم بأنه: لما كان التحليل يشمل المعالجة فإن التخطيط الاستراتيجي هو صنع للاستراتيجيات ويقوم هذا الوهم على أمور ثلاثة خاطئة:

1. أن التنبؤ عملية ممكنة.
2. أن صانعي الإستراتيجية يمكن فصلهم عن موضوع إستراتيجيتهم.
3. أنه بالإمكان صب الاستراتيجيات في قالب رسمي (الترسيم).

وهم التنبؤ:

لا تستطيع أي شركة أن تحدد المدة الزمنية التي تستطيع خلالها إنجاز التخطيط بدقة، يمكن التنبؤ ببعض الظواهر المتكررة مثل فصول السنة ويكاد يكون مستحيلاً بالنسبة للظواهر غير المتكررة كالإبداع التكنولوجي وارتفاع الأسعار ومن يتوقعها هم (أصحاب البصيرة) الذين يصنعون استراتيجياتهم بأساليب يغلب عليها الطابع الشخصي والحدسي.

وهم الانفصال:

طورت مريان جلنك في كتابها (تأسيس الإبداع) نقطة مثيرة حيث أشارت إلى علاقة التخطيط الاستراتيجي بمختصر المدير كما هو علاقة طرق دراسة العمل بالنسبة لتيلور بأرضية المصنع والتي هي عبارة عن أحد الطرق لتطويق الخصائص الإنسانية من أجل تنميط السلوك.

أي يقوم النظام بعملية التفكير ونفصل الإستراتيجية عن العمليات والتصميم عن التنفيذ والمفكرين عن المنفذين والخدعة بالطبع هي توصيل المعلومات ذات العلاقة إلى أعلى بحيث يكون باستطاعة المديرين في المستويات العليا الاطلاع على التفاصيل في المستويات الدنيا دون الحاجة إلى إقحام أنفسهم بها.

(أي ترسل المعلومات مغلفة بظروف لمكاتب المديرين بدون الحاجة لمغادرة مكاتبهم) والمديرون الأكثر فعالية يعتمدون على بعض المعلومات غير الرسمية مثل القيل والقال والإشاعات والبيانات تأتيهم متأخرة بعد التجميع.

وهم الترسيم:

التخطيط لا يستطيع التعلم والترسيم يعني إتباع الخطوات العقلانية بداية من التحليل ومروراً بالعمليات الإدارية وانتهاء بالتطبيق والإجراءات الرسمية لا تستطيع بأي حال من الأحوال أن تتنبأ بالظواهر غير المستمرة ولا تفيد المديرين المنعزلين أو صنع الاستراتيجيات الإبداعية .

التخطيط والخطط والمخططون:

أن مديري الوحدات الإدارية يجب أن يتحملوا المسؤولية الكاملة لعملية صنع الإستراتيجية من خلال عمليات مرسمه، والمخططين يفتقدون إلى صلاحيات المديرين لتوفير الالتزام وحصولهم علي المعلومات ميزة جوهرية

لصنع الإستراتيجية ويفضلون الاتصال الشفهي علي الكتابي مما يجعلهم يتجاوزون التحليل، ومن ناحية المخططون لديهم وقت أكثر ويميلون للتحليل.

التخطيط كبرمجة إستراتيجية:

إن التخطيط لا يستطيع أن ينتج استراتيجيات ولكن يبرمجها في حاله وجودها، والمخطط هو مثل من يجمع الأوراق بعد الاجتماعات والقرارات ويرتبها والبرمجة الإستراتيجية تشمل ثلاث خطوات:

1. التقنين: وهو التوضيح والتعبير عن الاستراتيجيات بطريقة واضحة لتحويل الإستراتيجية إلى خطة عمل بحيث يتم التعامل مع النتائج المترتبة بشكل مفصل.
2. التفصيل: يعني الإستراتيجية المرمزة إلى استراتيجيات فرعية وبرامج خاصة.
3. تحويل الاستراتيجيات: أي النظر إلى تأثير التغيرات على عمليات المنظمة والتأثير على الميزانية والسيطرة علي الأداء.

التخطيط كأداة للاتصال والسيطرة:

باستطاعة الخطط الموضوعية في شكل برامج، جداول، ميزانيات وما شابهها وأن تكون وسيلة أساسية في ترجمة أهداف الاستراتيجيات وتوجيه مجهودات الأفراد لتحقيقها.

وإنه بالإمكان استخدام الخطط للحصول على المساندة المعنوية والمادية من ذوى النفوذ والمؤثرين خارج المنظمة، إن الخطط المكتوبة تستطيع إخبار الممولين عن أهداف المنظمة مما ينتج عنه مساعدة هذه المجموعات للمنظمة لتحقيق الخطط.

المخططون كباحثين للإستراتيجية:

الاستراتيجيات الأكثر أهمية تظهر بدون تدخل من الإدارة أو دون دراية كبار المديرين، يستطيع المخططون التطلع بفضول نحو الأماكن التي لم يتم الاعتياد على زيارتها للبحث عن الأنماط في وسط ضجيج التجارب الميدانية وفي النشاطات التي تبدو عشوائية وعمليات التعلم غير الرسمية وتحديد سوق جديد لم يتم التعرف عليه سابقاً وتفهم إنتاجهم الجديد.

المخططون كمحللين:

أن المخططين الأكثر فعالية يقضون كثيراً من الوقت على التحليل لمواضيع محددة وهم مرشحين أقوياء لدراسة البيانات والتأكد من أن المديرين سيأخذونها بعين الاعتبار، ومن الضروري أن يكون كثير من هذا التحليل سريعاً ومتعباً ويتم في الوقت المحدد وشاملاً للتحليل التنافسي، الصناعي والدراسات الداخلية.

المخططون كحفازين:

من زمن طويل وأدبيات التخطيط تشجع دور المخطط كحفاز، المخططين لا ينخرطون في خانة عملية صنع الاستراتيجيات ولكن يحاولون التأكيد بأن الخانة مليئة بالمديرين المباشرين النشطين ويشجعونهم على التفكير في المستقبل بطرق إبداعية ويحاولون جعل الآخرين يتساءلون عن مدى جدوى الطرق التي تعودوا عليها (الحكمة التقليدية) ومساعدة الناس للخروج من الرتابة واستخدام الأساليب المثيرة.

المخططون المحافظون والمجددون:

(المفكر المحلل) أي المخطط التقليدي يحافظ على الترتيبات القائمة في المنظمة ويتجه إلى برمجة الاستراتيجيات المتفق عليها وتوصيلها بوضوح ويقوم بإجراء بعض الدراسات التحليلية لضمان الاستفادة من البيانات ويطلق عليهم المخططين المحافظين.

النوع الثاني هو (مفكر مبدع) يحاول فتح خانه عملية صنع الإستراتيجية ويحلل النوع الغير المحسوس من المعلومات ومتهيئ لإجراء دراسات سريعة وشاقة ويكتشف الاستراتيجيات في أماكن غريبة ويشجع الآخرين أن يفكروا بطريقة إستراتيجية ويميل للعمليات الحدسية التي يتم التعرف إليها في النصف الأيمن للدماغ ويطلق عليهم المخططين المجددين.

كثير من المنظمات تحتاج لهذا النوعين من المخططين.

حافة الترسيم:

أسفرت ثلاثة عقود من التجربة مع التخطيط الاستراتيجي عن حاجتنا لتوسيع عملية صنع الاستراتيجيات بدلاً من محاولة إغلاقها بواسطة الترسيم العشوائي.

التفكير الاستراتيجي في المنظمات العامة:

مزايا التفكير الاستراتيجي:

- إنه تفكير تباعدي لكونه يعتمد الإبداع والابتكار في البحث عن أفكار جديدة لذلك يحتاج لقدرات فوق العادية للتخيل والتصور وإدراك المفاهيم وعلاقتها.
- هو تفكير تركيبي وبنائي يعتمد الإدراك والاستبصار والحدس لاستحضار الصور البعيدة ورسم ملامح المستقبل قبل وقوعه.
- هو تفكير تنظيمي باعتماده الرؤية الشمولية للعالم المحيط ولربطه الأجزاء ولانطلاقه من الكليات في تحليله للظواهر وفهمه للأحداث.
- هو تفكير تفاؤلي وأنساني يؤمن بقدرات الإنسان وطاقاته العقلية على اختراق عالم المجهود والتنبؤ باحتمالات مما سيقع ووجوب توظيف المعرفة المتاحة وتوفير الأجواء المشجعة على المشاركة في صناعة المستقبل.
- هو تفكير تنافسي يقر أنصاره بواقعية الصراع بين الأضداد والقوى ويتطلعون إلى اقتناص الفرص ويؤمنون بأن الغلبة لأصحاب العقول وذوى البصيرة المستكشفين للمعرفة.
- ميالون للمخاطرة والمنافسة التي تدفعهم لمواصلة التفكير في ما هو جديد.
- يعد تفكيراً تطويرياً أكثر منه إصلاحي لبدئه من المستقبل.
- يعد متعدد الرؤى والزوايا والنظر إلى الأمام ويفهم الماضي ويلجأ للتحليل التشخيصي لفهم حقيقة الأشياء بواقعية.

إيجابيات التفكير الاستراتيجي:

- بلورة الإطار الفكري للنظر إلى المنظمة في محيطها الكلي وعلاقاتها الشمولية بلا من اعتبارها صندوقاً مغلقاً لا يؤثر ولا يتأثر.
- التأكيد على أهمية المستقبل وتحديد اتجاهاته واحتمالاته.
- توحيد الجهود وتعبئة الطاقات نحو الأهداف والغايات بدلاً من التركيز على الوسائل والجزيئات.
- التوظيف الجيد للموارد البشرية وطاقاتها ومعارفها الصريحة والضمنية وحثها على الإبداع والابتكار.
- تحقيق التكيف والتأقلم والتفاعل الايجابي مع البيئة الخارجية واحتواء القوى الداعمة والمساندة للمنظمة.
- التهيؤ والاستعداد للازمات والتحسب للإحداث قبل وقوعها وإعداد الورش وغرف العمليات للتحكم في ظروفها.
- تمكين المنظمات والقيادات من إشراك الجهات العامة والمستفيدة في طرح الرؤى ووضع التصورات وتوحيد الجهود.
- يسهم في تقوية الولاء والانتماء والرضا بين العاملين وشدهم نحو الأهداف والغايات الإستراتيجية.
- إشاعة ثقافة الحوار والمشاركة والمصارحة والتفاؤل والشفافية في أجواء المنظمات.
- يعزز ثقة الأفراد والجماعات والمنظمات بذاتها وهويتها ويبعث في النفوس الأمل.

خصائص الأفراد ذوى التفكير الاستراتيجي:

- القدرة على بناء الغايات والأهداف لمنظماتهم.
- القدرة على استحضار المستقبل واستشراف أحداثه.
- التحسس والحدس والاستبصار للقضايا التي تفتقر للمعلومات.
- المتابعة المباشرة لما يقع في دنيا الأعمال والشركات العملاقة.
- التجاوب والتفاعل الإيجابي مع البيئة الخارجية.
- التمتع بمهارات التحليل والتفسير والتركيب بين المتغيرات.
- الانفتاح والمشاركة ومهارة الاستماع والإنصات.
- الرؤية الناقدة للأفكار والقدرة على توظيفها والبناء عليها.
- مستوى جيد من الذكاء وسرعة البديهة وحب التعلم.
- القدرة على توسيع دائرة التفكير وتضييق نطاق التنظيم.
- ذوو رؤية تكاملية وشمولية ويتقبلون النقد ويتجاوزون الأخطاء.
- ميالون للمنافسة والمغامرة ويقبلون التحدي والمخاطرة المحسوبة.
- مثاليون وطموحون ويؤمنون بقدرات الإنسان على صناعة مستقبلة.
- محبون للعلم والتعلم وحريصون على نقل معرفتهم للآخرين.
- يؤمنون بحرية الاختيار.

المعوقات التي تواجه التفكير الاستراتيجي:

- التغيرات السريعة الداعية له قد تؤدي إلى إفشال تطبيقاته أو إضعاف المنظمات على الاستمرار في تطبيقه.

- يكلف الوقت والجهد والمال الذي قد لا يتوفر للمنظمة.
- انشغال المنظمة وتركيزها على المشكلات والقضايا اليومية المتراكمة يجعلها تنظر للتفكير الاستراتيجي أنه ترف فكري وليس ضرورة ملحة.
- عدم استقرار القيادات والكوادر المتخصصة وفقدان الأمن الوظيفي نتيجة الخصخصة والتقاعد المبكر يصرفهم عن التفكير بالمستقبل.
- غياب المنافسة بين المنظمات الحكومية وغيرها من القطاعات لإحساسها بالأمان فلا تفكر بالمستقبل.
- لا تزال الكثير من المنظمات لا تفرق بين التخطيط البعيد المدى والتخطيط الاستراتيجي الذي يعقب التفكير الاستراتيجي فتخلط بينهما ظناً أنها تعتمده وهي ليست كذلك.
- العادات والتقاليد المجتمعية التي تحث على التواكل وعدم التحسب وعلى الخوف من المستقبل.
- الضغوط والمصالح للجماعات وللأفراد دورها في إبقاء الحال على ما هو عليه وتقاوم أي تغير جوهري أو جذري.

النصائح العشر لتكون استراتجياً:

1. شارك الآخرين من حولك في صياغة الرسالة والرؤية والأهداف المستقبلية لمنظمتك.
2. أطلق العنان للمفكرين والمبدعين ليخرجوا المارد من داخلهم واحرص على الإشادة بنجاحاتهم.
3. عود نفسك على الاستماع والإنصات فكثيراً ما تكون أفكار الآخرين فرصة ذهبية للتقدم.

4. ابعد الخوف من أجواء العمل وازرع الثقة لكسب قلوب وعقول الآخرين.
5. اسمح للرأي الأخر بالتعبير عـن وجهـات النظـر المختلفـة فالاسـتراتيجيات تتطلـب النظر للأمور من زوايا متعددة.
6. جدد معلوماتك وضع معرفتك في متناول الآخرين وشجعهم على توظيفها.
7. للتأكد من أن منظمتك تواكب عصرها احرص على مقارنـه أدائهـا بـأداء المـنظمات الرائدة لتقليص الفجوة أينما وجدت.
8. ابدأ التغيير بنفسك وكن قدوة في الالتزام قولاً وفعلاً وحضوراً وتضحية.
9. ضع سقفاً زمنياً لترجمة الطموحات والتطلعات وللخطط التي تحدد مسيرة التحول مما هو كائن إلى ما ينبغي أن يكون.

وحدات التخطيط في الأجهزة الحكومية:

كيف ومتى أنشئت:

أنشئت الوحدات بتاريخ (17 – 9 – 1384) بـنص ملـكي رقـم (19) لضرورة إنشـاء وحدة داخل كل وزارة وتتشاور مع الهيئة في تشكيل وتنظيم الوحدات وبعد إلغاء الهيئـة المركزية آلت المسئولية تلقائياً لوزارة التخطيط.

ما هي المبررات الموضوعية لإنشاء وحدات التخطيط؟

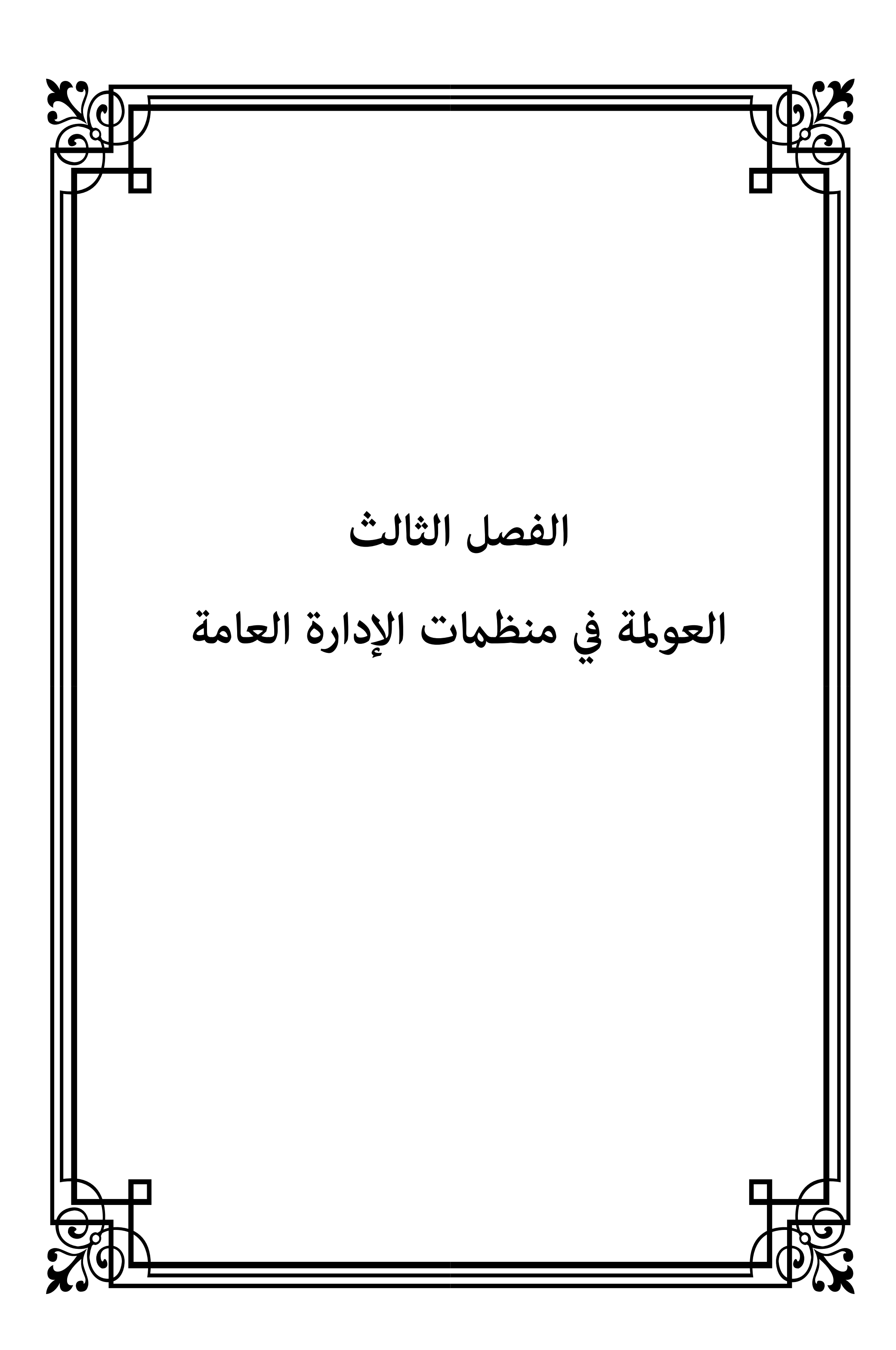
1. أوصت جميع التقارير والدراسات (الأمـم المتحـدة والبنـك الـدولي) التـي اهتمـت بدراسـة الهيكـل التنظيمـي والإداري بضرورة إنشـاء وحـدات تخطـيط في الأجهـزة الحكومية.

2. الوحدات هي الأداة التنظيمية والإدارية الفعالة لإيجاد التعاون والتنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة.
3. الوحدات تمد الجهاز المركزي بالبيانات والمعلومات بصورة مستمرة لأن الإحصائيات الدقيقة هي الأساس الصلب الذي يقوم عليه التخطيط.
4. تساعد الوحدات الأجهزة التي تنتمي إليها في تنسيق جهودها في تخطيط المشروعات والبرامج وكيفية تمويلها والعمل على إزالة أي تعارض أو ازدواجية في النشاطات الفرعية.
5. يكسب جهاز التخطيط المرونة واستمرار تدفق المعلومات رأسياً وأفقياً وتشرف أيضاً على تنفيذ المشروعات والبرامج المصدقة من قبل الجهاز المركزي.
6. الوحدات كحلقة وصل تساعد على التفاهم بين جهاز التخطيط المركزي وأجهزة التنفيذ الفنية وتعطي نوعاً من الالتزام من جانب الوزارات والمصالح الفنية بضرورة تنفيذ جميع المشروعات المعتمدة كل في مجال اختصاصه.
7. عدم توفر القوى العاملة المدربة بالحجم والنوعية المطلوبة يعتبر واحد من أهم العقبات في طريق إعداد خطط التنمية والتي تعاني منها جميع الدول النامية بدرجات متفاوتة.

ما وظائف ومهام وحدات التخطيط بالحكومات والدول والمنظمات العامة؟

1. الاتصال الدائم والمستمر بالمختصين في وزارة التخطيط في كل ما يتعلق بأعمال الخطة الخمسية.

2. تحديد النقاط التي يتطلب حلها والبت فيها موافقة مـن جهـات عليـا مـع اقـتراح الحلول المناسبة لها.
3. تحديد المهام والأعمال التي يتطلبهـا بعـض البنـود المدرجـة في إسـتراتيجية الخطـة حسب كل قطاع.
4. تعيين المهام التنظيمية والتخطيطيـة لإنجـاز الأعـمال المحـددة في الجـدول الزمنـي وتحديد المواعيد الزمنية لإنجازها.
5. التأكد من تعيين الموظفين والاستشاريين لإنجاز المهام مع تفويض الصلاحيات داخل الوزارات.
6. ضمان إيجاد التنسيق الفني والمالي والتنظيمي المطلوب لأعـداد الخطـة بـالوزارات نفسها والأقسام والفروع.
7. ضمان استمرارية الإطار التنظيمي والمالي فيما بين تنفيـذ الخطـة الحاليـة والخطـة المراد إعدادها ويشمل ذلك تنفيذ الأعمال المدرجة في ميزانيات السـنتين الأخيرتـين من الخطة السابقة.
8. التأكد من أن نمـاذج تعبئـة البيانـات قـد تمـت تعبئتهـا بالكامـل بالنسـبة لجميـع البرامج والمشروعات وإعداد جداول زمنية لمراحل التنفيذ.
9. تقديم التبرير اللازم بشكل كمي محدود لكل برامج وكل مشروع يتم عرضه سـواء في واقع حالته الموضوعية بغية تقديم مزاياه الايجابية والسلبية.
10. إعداد ترتيب الأولوية لجميع البرامج المعروضة ضمن الخطة المقدمة.



الفصل الثالث

العولمة في منظمات الإدارة العامة

الفصل الثالث

العولمة في منظمات الإدارة العامة

لقد جاءت العولمة وظهرت كأساس للمنظمات العالمية وللإدارة العامة ويكمن السبب الحقيقي في ذلك أن العولمة أصبحت ظاهرة تملأ الدنيا وتشغل الناس.

لذا وجب الإهتمام والنظر إلى العولمة من جميع الجوانب، فأولاً لابد من الاهتمام بتعريف العولمة، كما لابد من معرفة جذور العولمة وأصولها الحقيقية، ومخاطرها وكيفية مواجهتها.

تعريف العولمة:

لقد اصبحت العولمة حديث الناس في كل مكان خاصه هذه الايام، وكثرت حولها المصطلحات والتعريفات التي تجري على الألسن والأقلام ولعل أكثر هذه المصطلحات شيوعاً هو أن العالم أصبح قرية صغيرة وهو تعريف فيه الكثير من الحق.

فقد أصبح العالم مكاناً صغيراً بفضل الإتصالات الحديثة والقدرة على تبادل المعارف والإنتقال من مكان إلى آخر وإستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة ولكن هذا التواصل تقابله نزعة واضحة إلى التشبث بالقومية وبالغة مهما يكن انتشارها محدوداً وكأنما تقابل بعض الشعوب لهذه النزعة سلطان العولمه الذي يعتمد في المقام الأول على السيادة في الإقتصاد والصناعة والتجارة والنفوذ السياسي وتلوذ الشعوب بقوميتها وتراثها ولغتها كي لاتذوب وتصبح قطرة في ذلك المد الجارف والأمثلة كثيرة على هذا الاتجاه في دول البلقان وغيرها.

فالعولمة سلاح ذو حدين، فمن ناحية إن ما توفره ظاهرة العولمة يعد فرصاً يجب انتهازها، فهي تحمل بذور التقدم والرقي المتمثلة بمنجزات الثورة التكنولوجية وثورة الاتصالات والمعلومات وظهور الحواسب والانترنيت بهدف خدمة البشرية، ومن جهة ثانية تهدد الشعوب والدول بآثارها السلبية المتمثلة بتهديد الثقافات المحلية وتشويهها عن طريق وسائل الإعلام، ومنافسة السلع الأجنبية والخصخصة وما ينتج عنها من بطالة وفقر، إضافة إلى تفشي الفساد الإداري والمضاربات.

وهذا يفرض على الدولة أن تتسلح بالقدرة الكافية للتصدي لكل آثار العولمة والاستفادة من إيجابياتها ما أمكن، وإلا فستكون الدولة مجرد تابع اقتصادي وثقافي وحتى سياسي للغرب، وفي الحالتين يجب أن يكون العالم بأسره مستعداً لقبول أفكار جديدة، ومجرد قبول هذه الأفكار يعني بحد ذاته وضع قيود على الحرية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لذا قمنا بإعداد هذا البحث محاولين بيان التحديات التي تواجهها الإدارة في ظل العولمة، ثم انتقلنا إلى بيان مجموعة من المفاهيم الإدارية الجديدة والتي تُعدّ وليدة ظاهرة العولمة، علّنا نقدّم فكرة عن خطورة تحديات العولمة ودور الإدارة في مواجهتها باتخاذ الخطوات الإيجابية والصحيحة لاسيّما في دول العالم الثالث.

وتعد ظاهرة العولمة (أعلى مراحل الإمبريالية) حيث يمكن وصفها بأنها أسلوب الغرب – لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية – في الهيمنة على الشرق بشكل عام وعملية (أمركة) بشكل خاص.

فالولايات المتحدة الأمريكية تستخدم جميع المنجزات التكنولوجية والعلمية وكل وسائل التطور الحديثة وتسخرها لخدمة مصالحها، والتناقض الذي تصنعه العولمة يماثل وإلى حد كبير التناقض الذي أحدثته الثورة الصناعية

في أوروبا، فثورة العولمة والثورة الصناعية يجمع بينهما الكثير، غير أن الاختـلاف يكمـن في الآثار والمتغيرات التي رافقت كل من العمليتين.

فحياة الثورة الصناعية تركزت حـول (المصـنع)، أمـا مجتمـع العولمـة فيـدور حـول (الكمبيوتر والبورصات والقنوات الفضائية وصحف عالمية ومواد استهلاك عالمية)، ناهيـك على أن هدف ظاهرة العولمة هو الهيمنة على الكرة الأرضية بأكملها (1).

ولو ألقينا نظرة سريعة على التقارير الاقتصـادية وتقـارير البيئـة والتنميـة لوجـدنا الأرقام الهائلة حول التدهور الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لمعظم الدول التي تقع تحت وطأة هيمنة الإمبريالية الحديثة.

وما تشهده اليوم تلك الدول من تلوث يهـدد الحيـاة البشريـة، وزيـادة الهـوة بـين الفقراء والأغنياء، وعدد الوفيات جراء الحروب والأزمات الإنسـانية... كـل هـذا مـن أجـل خدمة مصالح الولايات المتحدة الأمريكية وشركاتها الساعية للربح بأي طريقة.

فالعولمة هي صيغة الوجه الآخر للنظام العالمي الجديد، والذي هو بـدوره امتـداد للإمبرياليـة العالميـة المتمثلـة في الولايـات المتحـدة التـي حافظـت عـلى طاقاتهـا البشريـة ومواردها الاقتصادية بعد أن أنهكـت الحربـان الكونيتـان الأولى والثانيـة معظـم شـعوب العالم، لاسيما الدول الرأسمالية الكبرى آنذاك كفرنسا والمملكة المتحدة البريطانية.

واليوم باتت ظاهرة العولمة واقعاً يهيمن على جميع المجتمعات المعاصرة وامتـدت لتشمل جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدول العـالم قاطبـةً، وأصـبحت محط اهتمام العلماء الاقتصاديين في مختلف أنحاء العالم نظراً لامتداد تأثير هذه الظـاهرة على مصير مختلف الشعوب.

إن العالم في وقتنا الراهن يحيا في ظل مرحلة جديدة ومتميزة من مراحل تطوره الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي، ترافقها نجاحات عظيمة وإخفاقات هائلة ومشكلات مستعصية تعبر عن التناقضات الحادة التي تتسم بها الرأسمالية في هذه المرحلة، فمن ناحية حققت البشرية إنجازات جبارة في التقدم العلمي والتكنولوجي وثورة المعلومات والاتصالات، ومن ناحية أخرى ظهر ما يسمى بعولمة رأس المال التي ترمي إلى استغلال كل تلك الإنجازات لمصلحتها وزيادة أرباحها، وحرمان البشرية منها من خلال هيمنة الرأسمال على العالم، وإقامة التكتلات الاقتصادية العملاقة وتزايد نشاط الشركات متعددة الجنسية التي تبتلع حصة هائلة من دخل البلدان الفقيرة، وتكتلات عسكرية جبارة مجهزة بترسانة عسكرية متطورة تستطيع إفناء العالم، وسيطرة شاملة على صناعة الإعلام ووسائله، مما أدى إلى بطالة شاملة وتزايد حالات الفقر وانتشار الأمراض وتكاثر الحروب الإقليمية والمحلية وتفكك العلاقات بين الدول. فالعالم اليوم يعيش حالة من التغيير الديناميكي في كل مجالات وميادين الحياة والعلوم ووسائل الإنتاج فقد تطورت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تطوراً متسارعاً وكبيراً أحدث انفجاراً معرفياً جعل قوة المعلومات مرتبطة بزمنها وآلية وسرعة تبادلها في صنع القرار والرأي، مما يتطلب نظرة جديدة للعلوم وطرائق التعليم ومنهجياته ولآلية توزيع الجهد الإنساني البشري، وكذلك لطبيعة علوم وخبرات الإدارة العلمية الحديثة للشركات والمؤسسات التي ارتبطت بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات كما تغيرت الآن وتأثر العمل ومعايير النجاح لكل شركة أو مؤسسة أو حتى لكل فرد في المجتمع، فالشركة اليوم لم تعد قادرة على التحكم بسوق محدد ضمن قيود معينة، خاصة وأن تقنية الاتصالات ومؤثراتها الإعلانية جعلت من الاقتصاد المحلي عالمياً ومن الاقتصاد العالمي اقتصاداً محلياً.

لـذلك أتـت أنظمـة الجـودة والمواصـفات القياسـية العالميـة (ISO) لتوثـق هـذه المتغيرات باتجاه توحيد الأسواق العالمية في سوق عالمي وحيد.

وفي ظل هذه المتغيرات وتحديات اتفاقات التجارة الدولية (ATT G) لا نرى بديلاً عن التطوير الإداري السريع الخطى للانتقال نحو تطبيق مفاهيم الإدارة العلمية الحديثـة التي تحاول أن تحقق الاندماج الفعلي بين العلوم الاجتماعية والاقتصادية والعلوم التقنية بما فيها تكنولوجيا المعلومات. وعلى الرغم من أن آثار العولمة تمس جوانب الحياة الدولية واقتصاديات الدول الرأسمالية المتطورة والدول النامية إلا أن هناك تباينـا كبـيراً في عمـق تأثيرها وما يترتب عليهـا مـن نتـائج إيجابيـة أو سـلبية، خاصّـةً بـين الـدول والأقـاليم أولاً والفروع والقطاعات الاقتصادية ثانياً وظواهر الحياة اليومية ثالثاً، وهذا الأمر يخلق فجوة وهوة بين المستفيدين والخاسرين من آثار ظاهرة العولمة التـي تكـبر وتنمـو لتصـبح أكـثر شمولية، لذا لا بد من التعمق في دراسة هذا التحدي الخطـر الـذي يقـوم عـلى مجموعـة ركائز أهمها الدور المحوري للولايات المتحدة الأمريكية من حيث كونها القوة الاقتصـادية العالمية الكبرى وقلب المنظومة الرأسمالية، وخطط وسياسات مؤسسـات التمويـل الـدولي (صندوق النقد والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمي) فضلاً عن الأدوار التي تضطلع بهـا الشركات متعددة الجنسيات والتكتلات العابرة للقارات.

وفي خضم الحديث عن آثار هذه الظاهرة لا بد لنا من الإشارة إلى أن القطاع العام لا يزال يحتل في معظم اقتصاديات الدول النامية – ومنها الاقتصاد السوري – دور الريادة باعتباره يمثل عامل أمـان للاقتصـاد الـوطني ويسـعى لتحقيـق حالـة التـوازن الاقتصـادي والاجتماعي، وانطلاقاً من هنا تنبع أهمية هـذا البحـث لاسـيما وأنـه سـيركز عـلى دراسـة ظاهرة العولمة والتحديات التي ستفرضها على إدارة شركاتنا ومؤسساتنا العامة.

فالعولمة ستفتح المجال لدخول السلع الأجنبية المنافسة لسلع القطاع العام التي لا تستطيع المنافسة الأمر الذي سيؤدي إلى خسارته والتفكير بتصفيته أو خصخصته، مما سيؤدي إلى حالة مريعة من البطالة لاسيما في ظل التقدم الهائل في عالم التكنولوجيا، إضافة إلى خسارة خزينة الدولة للعائدات التي كانت تجنيها من الرسوم الجمركية.

إن هذه الآثار وما ينجم عنها من تحرير الاقتصاد وأسواق المال بما يتفق مع مصالح الدول الغنية تفرض على الاقتصاديين والإداريين تعميق دراسة وفهم هذه الظاهرة وأبعادها المستقبلية والسعي لاتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة لمواجهتها، وهذا ما يشكل جوهر بحثنا.

لذا لابد من بيان أهم وأخطر تحديات العولمة وانعكاسها على الأداء الإداري من مختلف الجوانب، كون الإدارة تدخل جميع المجالات الحياتية وتتصل بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

كما لابد من بيان مدى شمولية وخطورة ظاهرة العولمة لاسيما بالنسبة لدول العالم الثالث.

وكذلك إيضاح أهمية الاستجابة الفورية والمستمرة لنتائج العولمة من خلال الفهم الصحيح لهذه الظاهرة وأبعادها لتتمكن الإدارة من الاستفادة من إيجابياتها وتجنب آثارها السلبية.

عناصر العولمة:

العولمة كأي ظاهرة اقتصادية اجتماعية متناقضة، فمن ناحية تحمل بذور التطور والتقدم التكنولوجي والمعلوماتي ومن ناحية أخرى تحمل معها نتائج سلبية تؤدي إلى تهميش الدول التي لا تستطيع مواجهتها بالوسائل العلمية الصحيحة، لاسيما أن هذه المرحلة تتسم بظهور بيئة تنافسية قاسية تتميز بعدم

الموثوقية وبكثرة التقلب والتغيير، فالمنافسة أصبحت اليوم على مستوى عالمي وبات العالم أشبه بسوق واحدة تتحرك ضمنه السلع والبضائع بحرية حول العالم، كما ظهرت التطورات التقنية والفنية والتكنولوجية وتقنية المعلومات وثورة الاتصالات والتي شكلت مجموعة تحديات أمام الإدارة الأمر الذي خلق ثورة في عالم الإدارة وتطلب من المؤسسات والشركات تغيير استراتيجياتها ووسائلها لكي تتمكن من الصمود والاستمرار أمام تيار العولمة وتتأقلم مع تحدياتها، فاليوم أصبح الحصول على مكان في السوق العالمي والاستمرار فيه هدفاً صعب المنال لاسيما بالنسبة لدول العالم الثالث.

من هنا تبرز المشكلة أمامنا كإداريين في السعي المستمر للتعرف على جميع المستجدات الحاصلة في العالم لنتمكن من وضع استراتيجية مناسبة تمكننا من الاستفادة قدر المستطاع من المتغيرات الإيجابية وأخذ الاحتياطات اللازمة لتحاشي الآثار السلبية.

والعولمة تتكون من الثالث العناصر الرئيسية التالية :

1. تعميم الرأسمالية:

إن التغلب الرأسمالية على الشيوعية جعلها تعمم مبادئها على كل المجتمعات الآخر، فأصبحت قيم السوق، والتجارة الحرة، والانفتاح الاقتصادي، والتبادل التجاري، وانتقال السلع ورؤوس الأموال، وتقنيات الإنتاج والأشخاص والمعلومات هي القيم الرائجة، وتقود أمريكا وتفرضها عن طريق مؤسسات البنك الدولي، وغيرها من المؤسسات العالمية التابعة للأمم المتحدة، وعن طريق الاتفاقيات العالمية التي تقرها تلك المؤسسات كإتفاقية الجات وغيرها.

2. القطب الواحد:

تفردت أمريكا بقيادة العالم بعد سقوط الاتحاد السوفيتي وتفكيك منظومته الدوليه، ومن الجدير بالملاحظة أنه لم تبلغ امبراطورية في التاريخ بقوة امريكا العسكرية والاقتصادية، مما يجعل هذا التفرد خطيراً على الآخرين في كافة المجالات الاقتصاديه والثقافية والاجتماعية... إلخ.

3. ثورة التقنيات والمعلومات:

مرت البشرية بعدة ثورات علمية منها ثورة البخار والكهرباء والذرة وكان آخرها الثورة العلمية والتكنولوجية والخاصة بالتطورات المدهشة في عالم الكمبيوتر، وتوصل الكمبيوتر الحالي إلى إجراء أكثر من ملياري عمليه مختلفة في الثانية الواحدة وهو الأمر الذي كان يستغرق ألف عام لإجرائه في السابق، أما المجال الآخر من هذه الثورة فهو التطورات المثيرة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتي تتيح للأفراد والدول والمجتمعات للإرتباط بعدد لا يحصى من الوسائل التي تتراوح بين الكبلات الضوئيه والفاكسات ومحطات الإذاعة والقنوات التلفزيونية الأرضية والفضائية التي تبث برامجها المختلفة. بالإضافة إلى أجهزة الكمبيوتر والبريد الإلكتروني وشبكات الإنترنت التي تربط العالم بتكاليف أقل وبوضوح أكثر على مدار الساعة، ولقد تحولت تكنولوجيا المعلومات إلى أهم مصدر من مصادر الثروة أو قوة من القوى الاجتماعية والسياسية والثقافية الكاسحة في عالم اليوم.

الجذور التاريخيه للعولمة:

إن تحليل الجذور التاريخية لظاهرة العولمة يوضح قيامها، منذ بدايتها الأولى، على عالم الاقتصاد والسياسة، فقد بدأ مفهوم رأس المال البزوغ مع تهميش السلطة، وتزايد حركة التجارة الذي أسهم في كسر العزله الاقتصادية،

على صعيد الكره الأرضية، استرعى هذا كل انتباه القوميات، فكان أن التقت القوميات ورؤس الاموال، مما اتاح الفرصة لانفتاح الاقتصاديات القومية على ديناميكية العلاقات التجارية، وتوحيد الاسواق الداخلية.

وقد شهد القرن التاسع عشر أوج الاقتصاد، ولم يكن قد بلغ حد العولمة بعد، إنما امتد عالمياً إلى حد بعيد والنتيجة أن اصبحت التأثيرات الاقتصادية لهذه العولمة لاسيما في الوقت الحالي أكثر حدة ووضوحا منها على الثقافات القوميه. وفي الجال السياسي ثمة ظاهره تشكل العولمة، وهي تتكون من حركات سياسيه، تعمل على مستوى عالمي.

ومن هنا فالعولمة بمفهوم الطرح الغربي والامريكي، والذي يسعى الغرب إلى ترويجه بشتى الوسائل التكنولوجيه الحديثه، هي محاولة فرض نموذج معين للثقافة. ويمكن القول بأن العولمة الثقافيه نتيجة حتمية وملازمتها للعولمه الاقتصادية. لكن الثقافة المقصود بها في شعار العولمة هي الثقافه (الاستهلاكية) الموجهة أساساً لدعم العمل الاقتصادي والتجاري، فهي تخص عالم الموضات والفنون بمختلف أشكالها.

وبعد ذلك انتقل مفهوم العولمة من الفضاء الاقتصادي والسياسي إلى الفضاء الاقتصادي والسياسي إلى الفضاء الثقافي والإعلامي والأدبي أو مايعرف بـ (عالمية الأدب)، وما يعرف بالثقافة الشاملة أو (القرية الصغيرة) أو المجتمع الكوني (الكوزموبوليتي)، الذي يكمن وراء انتشار الثقافات والتدخل الحضاري بين الشعوب.

ويمكن أن نعتبر الولايات المتحدة الأمريكية البلد الأكثر انفتاحاً على العالم والأكثر حضوراً فيه، فلذلك إن الحضور العالمي على الصعيد الأمريكي يؤكد ظاهرة العولمة، حيث يتوافق مصطلح (العولمة) مع معنى (الأمركة) بحيث

أضحى يتم النظر إلى العولمة على أنها قادمة من أمريكا، فالعولمة إذن بصدد جعل بقية العالم شبيهاً بعض الشيء بأمريكا بكل جوانبها.

أبرز اخطار العولمة وكيفية مواجهتها:

للعولمة أخطار كثيرة ومختلفة على الدولة والفرد ومن أبرز هذه الأخطار مايلي:

الخطر الأول: إحياؤها مجتمع الخمس وإفقارها أربعة أخماس المجتمع الآخرين:

ستؤدي العولمة إلى تشغيل خمس المجتمع وستستغني عن الأربع الأخماس الآخرين نتيجة التقنيات الجديدة المرتبطة بالكمبيوتر فخمس قوة العمل الكافية لإنتاج جميع السلع، وسيدفع ذلك بأربعة أخماس المجتمع إلى حافة الفقر والجوع، ومن مخاطر العولمة أيضاً قضاؤها على حلم مجتمع الرفاه، وقضاؤها على الطبقة الوسطى التي هي الأصل في إحداث الإستقرار الاجتماعي، وفي إحداث النهضة والتطور الاجتماعي، ومن مخاطرها أيضاً دفعها بفئات اجتماعية متعددة إلى حافة الفقر والتهميش، فيكون هناك تفاوت بين الطبقات في كل دولة حيث يستأثر قلة من السكان بالشطر الأعظم من الدخل الوطني والثروة القومية، في حين يعيش أغلبية السكن على الهامش.

كذلك من الملاحظ أن ظاهرة فتح الأبواب على مصراعيها أمام التجارة الحرة باسم حرية السوق قد رافقتها نسبة مهولة من ازدياد الجريمة، فقد ارتفع حجم المبيعات في السوق العالمية لمادة الهيروين إلى عشرين ضعفاً خلال العقدين الماضيين، أما المتاجرة بالكوكايين فقد ازدادت خمسين مرة.

ويمكن أن نواجه خطر العولمة هذا من خلال تحقيق السوق العربية المشتركة وغيرها من المؤسسات العربية والإسلامية المنبثقة عن الجامعة العربية ومؤتمر القمة الإسلامي هذا على المستوى الخارجي، أما على المستوى الداخلي

لكل دولة فـيمكن أن نواجهـه بزيـادة التكافـل الاجتماعـي الـذي ترعـاه الدولـة، وزيـادة الرعاية الاجتماعية، والتأمينات الاجتماعية وتقوية المجتمع المدني، وتعزيز المشاعر الدينية.

الخطر الثاني: الأمركة:

الأمركة هي الخطر الثاني، ومما يساعد على الأمركة انفراد الولايات المتحدة بالعـالم، واعتبارها القطب الواحد الذي انتهت إليه الأوضاع السياسية في العالم بعد سقوط الاتحاد السوفييتي، والأمركة تعني انتشار الأزياء والموسيقى والأكل الأمريكي، وتكون نتيجـة ذلـك إلغاء الهوية الثقافية، ولكن أخطر ما في الأمركة نسبية الحقيقة التـي تقـوم عليهـا، وهـي التصادم تصادماً مباشراً مع ثوابت الدين الاسلامي المستمدة مـن الـنص القطعـي الثبـوت القطعي الدلالة، لذلك نجد أن قوى الأمركة تدعم كل مـن يـروج لنسـبية الحقيقـة، ومـن أمثال رواد الأمركة العرب هو نصر حامد أبـو زيـد الـذي تنـاول أمـور عقائديـة كـالكرسي والعرش والميزان والصراط والملائكة والجن والشـياطين والسـحر والحسـد... إلـخ. وفسرهـا على أنها ألفاظ مرتبطة بواقع ثقافي معين، ويجـب أن نفهمهـا عـلى ضـوء واقعهـا الثقـافي، واعتبر أن وجودها الذهني السابق لا يعني وجودها العينـي، وقـد أصـبحت ذات دلالات تاريخية.

ويمكن ان نواجه خطر العولمة هذا من خلال التمسك بالدين الإسلامي والأخذ مـن الحضارة الغربية ما يتناسب مع معتقداتنا الدينية ومنهجنا الإسلامي.

الخطر الثالث: ثورة التقنيات والمعلومات:

ما زالت ثورة التقنيات والمعلومات بأبعادها الجديدة مجهولة النتائج على البشرية إلى حد كبير وبالذات فيما يتعلـق بالهندسـة الوراثيـة، وإن كانـت ذات نتـائج إيجابيـة في مجالات كثيرة.

تحديات العولمة وأثرها على إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

أفرزت ظاهرة العولمة بكافة أشكالها وأنواعها تحديات عديدة في وجه إدارة كافة المنظمات على اختلاف أشكالها ومجال أنشطتها، ولعل أهم وأخطر هذه التحديات ما يلي:

أولاً:التحديات الثقافية والاجتماعية:

العولمة الثقافية والاجتماعية تهدف إلى تغريب الفرد عن ثقافته أو حضارته الأصلية، وتبني أفكار ومبادئ ثقافية دخيلة عليه، وهذا ما نراه اليوم على معظم أبناء الدول النامية في أفريقيا وأمريكيا اللاتينية.

فاليوم وبواسطة وسائل الإعلام المنتشرة والانترنيت أصبح الفرد قادراً على الإطلاع على جميع ما يحدث في العالم وهو في بيته.

ولما كانت تلك الوسائل الإعلامية المسيطرة بيد الإمبريالية الحديثة، فإنها تعرض ما تريده وليس ما يحتاجه الفرد المتلقي، الأمر الذي سيؤدي إلى مزاولة الفرد المتابعة المستمرة لكل ما تريد تلك الوسائل إيصاله من آراء وأفكار وترويج لسلع هي بالأصل لبيئة تختلف عن بيئة المتلقي.

فالعولمة تؤدي إلى انخراط الفرد في مجتمع عالمي ضخم، وتبدو هذه العملية كأنها حتمية لا مفر منها، لأنه من الصعب على أي إنسان في أي مكان أن يعيش منغلقاً وبعيداً عن نتائج ثورة الاتصالات والمعلومات من فضائيات وإذاعات وانترنيت، الأمر الذي يؤكد (أن العولمة تتضمن الامتداد الخارجي للثقافة المحلية المعنية إلى أقصى حدودها، أي العالم أجمع، حيث تصبح الثقافات منخرطة في الثقافة الغالبة التي سوف تطغى، بعد حين، على العالم).

والمقصود بالثقافة الغالبة الثقافة التي تريد الولايات المتحدة والغرب نشرها والتي تختلف عن الثقافة الأصلية للمجتمع المتلقّي، مما يؤدي في النهاية إلى

توحيـد العـالم في بوتقـة ثقافيـة واحـدة وفي حيّـز عـالمي موحـد وهـذا مـا دعـا الكتّـاب والمفكرين إلى تسمية هذه العملية (بالإمبريالية الثقافية) والتـي تضـاهي أسـلحة الـدمار الشامل خطورة كونها تغزو روح الإنسان وأفكاره ومبادئه ومعتقداته، وتؤثر عـلى انتمائـه وقوميته.

وما نجده اليوم داخـل البلـدان الناميـة مـن اهتمامـات الشـباب وعـروض التلفـاز وأوضاع المدن لدرجة أنها قد أصبحت كل عواصم ومدن العالم الكبيرة تماثل بعضها بعضاً، وكأن العالم أصبح قرية عالمية.

ولا نبالغ إذا قلنا إنّ العولمة الثقافية والاجتماعية أخطر أنواع العولمة وأكثرها تأثيراً على المجتمـع والدولـة كونهـا تهـدف إلى تـدمير الثقافـات المحليـة والعـادات الاجتماعيـة الأصلية، وتسعى إلى سيادة النموذج الثقافي الغربي – الأمريكي تحديداً –، فمثلاً نرى اليوم هيمنـة الموسـيقى الغربيـة و الأفـلام والـبرامج التلفزيونيـة الأمريكيـة وبـرامج الحاسـوب وأقراص (CD) التي تحوي جميعها على معلومات وأفكار تريد الولايـات المتحـدة نشرهـا والتأثير من خلالها على الرأي العام العالمي والتي غالباً مـا تكـون غـير صـحيحة ومشـوهة ومؤيّدة للإمبريالية الحديثة، الأمر الذي يؤثر على الرأي العام في القضايا العالميـة، وكمثـال نذكر أنه قد بلغت نسبة البرامج المستوردة خلال عامي (1994 – 1995) من جانب (88) محطة تلفزيونية أوروبية من الولايات المتحدة (69%).

وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على قدرة الولايات المتحـدة في التـأثير عـلى الـرأي العام الأوروبي من خلال ما تود نشره وبثه من خلال تلك الفضائيات.

فهدف الغزو الثقافي التأثير على أذواق الأمـم وحياتهـا وتطلعاتهـا، بحيـث يرى العالم أجمعه بمنظار الإمبرياليـة الحديثـة، ويـتماشى مـع مصـالحها، فيكـون على الأمم جميعاً أن تأكل الصحن الواحد، وأن تقرأ الكتاب الواحـد، وأن ترتـدي

الثوب الواحد أو اللون الواحد، وأن تُصاغ لها طموحات واحدة وأذواق واحـدة... فتُغسـل الأدمغة وتتماثل وتتجانس بما يُفضّل لها (3).

واليوم نجد وباسم المثاقفة أنه (يتم انحسار الهويات الثقافيـة الخاصـة في الثقافـة المركزية مع أن اللفظ سلبي (Acculturation) ويعني القضاء على ثقافة لصالح الأخـرى وابتلاع ثقافة الأطراف داخل ثقافة المركز) (4).

وإن عادت بنا الذاكرة إلى حرب الخليج الثانية عندما قال الرئيس الأمريكي السـابق جـورج بـوش في منـاخ الاحتفـال بـالنصر (إن القـرن القـادم سـوف يشـهد انتشـار القـيم الأمريكية وأنماط العيش الأمريكية والسلوك الأمريكي) (5)، لأدركنا تماما خطـورة العولمـة الثقافية والتي هي سلاح بيد الإمبريالية الحديثة.

إذاً فالعولمة الثقافية تعبر عن محاولة وضع العالم في قوالـب فكريـة موحـدة تنبـع أساساً من الفكر الأمريكي، وتسهم في ذلـك وسـائل الاتصـال الحديثـة مـن أقـمار صـناعية وانترنيت وصحافة وسينما، وهذه أكثر أنواع العولمة خطـورة لأنهـا تـؤدي إلى إبعـاد الفـرد عن ثقافته وهويته وحضارته.

إنها تشبه عملية غسل دماغ للفرد وزرع الأفكار والمبادئ التي تريـدها الإمبرياليـة الجديدة المتمثلة بالولايات المتحدة فيه.

ولو أحصينا التحديات الاجتماعية والثقافية وحتى البيئية لوجدنا أنها وليدة الثورة العلمية التكنولوجية وثورة الاتصالات والمعلومات، وهذه التحديات تضاهي أخطر أسلحة الدمار الشامل حيث إنّها تجرد المجتمع من الأصل وتحـاول تشـويه أهـم عـنصر ألا وهـو الإنسان وطريقة تفكيره وتمسكه بمبادئ وقواعد مجتمعه.

فوسـائل الاتصـال الحديثـة كالتلفـاز وشـبكات الانترنيـت والفضـائيات مفتوحة لجميع الآراء والنظريات والأفكار سواء الإيجابية منها أو السلبية، لذلك

قامت الدول الغربية باستغلال هذه التقنيات وسخرتها للتأثير على أفكار ومعتقدات أفراد العالم قاطبة.

وقد عدت الدول الرأسمالية الحديثة وسيلة الإعلام سلاحاً لفسخ الصلة بين أبناء الأمة والوطن الواحد والتأثير على القضايا الأخلاقية لاسيما في الدول النامية، الأمر الذي يبقيها ضعيفة تابعة لها.

ولم تكتفِ بذلك بل تسعى تلك الدول إلى التدخل في دقائق حياة الأفراد والمجتمعات وأذواق الأفراد وحسّهم الجمالي، لدرجة أنه قد أصبح هدف الفرد في الدولة النامية هو السعي للتقليد الأعمى لكل ما هو غربي وانشغاله عن قضاياه الوطنية والسياسية وتخليّه شيئاً فشيئاً عن أصالته وقيمه الأخلاقية.

فمثلاً نجد اليوم تماثل أذواق المستهلكين في جميع أنحاء العالم، وهذه الظاهرة إحدى مؤشرات خضوع أفراد العالم قاطبةً لتأثير التحديات الاجتماعية والثقافية، وذلك تطبيقاً لمبدأ العولمة (إن لم توافق السلعة السوق سيجري تحويره ليوافق السلعة)، ويتم بشكل تدريجي تحوير السوق وتغيير أذواق المستهلكين حسب ما تقتضيه مصلحة الرأسمالية الحديثة والسياسات الاقتصادية التي تتبعها مع الدول الأخرى من جهة ثانية.

وكمثال آخر سعى حملة التغريب المحللين في غرب إفريقيا لارتداء الملابس الصوفية الداكنة في حر الصيف الجاف، أو ليس هذا أحد أشكال التقليد الأعمى وطغيان الهيمنة الإعلامية الغربية على أذواق وفكر الشباب قاطبة.

ثانياً: التحديات التكنولوجية والفنية:

إن التكنولوجيا سلاح ذو حدين فهي تشكل خطراً على المجتمع البشري كتكنولوجيا أسلحة الدمار الشامل الكيماوية والبيولوجية والنووية كما تهدد البيئة بسعيها اللاهث وراء الأرباح، ومن جهة ثانية لا يمكن للبشرية أن تتطور

إن لم تطور الأبحاث التكنولوجية وتسخرها في خدمة البشرية فاليوم غدت المعرفة التكنولوجية والتقنية سلاحاً بيد صاحبها.

كما أن للأجهزة التكنولوجية والآلات دوراً كبيراً في التطور الإداري، فهي جزء من وسائل الإنتاج كالآلات والمعامل وبعضها يكون ضرورياً في العملية الإدارية كوسائل الاتصال وغيرها، لذا فإن دراسة التكنولوجية يعد أمراً في غاية الأهمية بالنسبة للإدارة قبل اتخاذ أي خطوة في إدخالها لأي مجال من المجالات نظراً لتكلفتها المرتفعة من جهة ولخطورة استخدامها وحساسيته من جهة ثانية، وقد ألقينا الضوء هنا على عملية نقل التكنولوجيا وقنوات نقلها والتي تعد بحد ذاتها تحديات في وجه الإدارة لاسيما عند استيراد التكنولوجيا.

وقد لعبت الشركات متعددة الجنسيات دوراً كبيراً في نقل التكنولوجيا لما لها من أثر في ظل المنافسة الشديدة وعصر السرعة والجودة، وبشكل عام يمكن حصر أهداف الشركات متعددة الجنسيات في نقلها التكنولوجيا إلى البلدان النامية بما يلي (6):

1. نقل التكنولوجيا المستهلكة للكثير من المواد الأولية إلى جانب الموارد الطبيعية القريبة المنشأ وتوفير الكثير من أجور النقل والتأمين.
2. نقل التكنولوجية التي تحتاج إلى المزيد من الأيدي العاملة إلى حيث تتوفر هذه الأيدي العاملة وبأسعار رخيصة.
3. نقل التكنولوجيا المستهلكة للكثير من الطاقة إلى حيث تتوفر الطاقة الرخيصة.
4. نقل التكنولوجيا المنسقة من التشغيل في البلدان المتطورة لعدم قدرتها على مجاراة الآلات الحديثة الأكثر إنتاجية والأحسن نوعية، وغير المربحة في بلدانها الأصلية.

5. نقل التكنولوجيا القـذرة والملوثـة للبيئـة والتـي لا تُسـمح لهـا بالعمـل في البلـدان المتطورة إلا مقابل ضرائب عاليـة، أو وضـع فلاتـر مكيفـة أو التعـويض للمـواطنين المتضررين.
6. نقل التكنولوجيا التي تحتاج أسواق تصريف واسعة تتوفر في بعض البلدان النامية.
7. خلق بؤرة وجيوب صناعية غير متكاملة وغير مترابطة لا أمامياً ولا خلفياً، وبحيـث يتعذر على البلدان النامية المضيفة تأميمها يوماً ما أو مصادرتها.
8. التهرب من الضريبة في البلدان الإمبريالية.

ثالثاً: تحدي وسائل الاتصال في ظل العولمة:

يشهد هذا العصر من السرعة والتغيير ما يدفع المرء للتطوير وتغيير نوعيـة الجهـد البشري وتركيزه لملاءمة هذا التطور في عصر تفجر العلوم والمعارف والاختصاصات وزيادة المعلومات والمعـارف التكنولوجيـة، إضـافة إلى انتشـار الانترنيـت ودورهـا في نشر العلـوم المختلفة وسرعة الإطلاع على مستجدات العالم وآخر الابتكارات والمنتجات.

وتلعب وسائل الاتصال الحديثـة كالانترنيـت والتلفـاز وغيرهـا دوراً كبـيراً في تغيـير معايير العالم سياسياً واقتصادياً واجتماعياً. حيث ظهر ما يسمى بـالغزو الإعلامـي الكاسـح والذي يؤثر بدوره عـلى عـادات وأذواق وقـيم المتلقـين وبالتـالي عـلى الوضـع الاجتماعـي والاقتصادي والثقافي للمجتمع.

والتطور الهائل الذي وصـلت إليـه وسـائل الإعـلام والاتصـالات جـاء نتيجـة تطـور تقانــة الاتصــالات وقــدرتها عــلى خــرق الــزمن والمكــان وإزالــة الحــدود والمسافات، وما شـبكة الانترنيـت والأقـمار الصـناعية إلا دلـيلاً عـلى قـدرة وسـائل

الإعلام الحديثة على جعل الكرة الأرضية مكاناً متقارب الأبعاد ومتصل الجوانب.

ولو ألقينا نظرة سريعة على تطور وسائل الإعلام منذ عام (1455م) عندما استطاع الألماني (فوتبرغ) أن يسبك المعادن لصناعة الحروف وكانت هذه ثورة في تطوير الاتصالات بين الجنس البشري، وفي بدايات القرن التاسع عشر ظهرت الصحف ووسائل الإعلام الكهربائية مثل التلفاز والتلغراف لكنها لم تكن تتوفر لعدد كبير من الناس، إلا أن الثورة الفعلية للاتصالات بدأت في مستهل القرن العشرين بظهور وانتشار الراديو والتلفاز والسينما، وما نزال نعيش مرحلة هذا الانتقال من دخول الحاسب الإلكتروني والأقمار الصناعية لدرجة أنه بإمكاننا القول (إنّ هذا العصر سيحول المجتمع البشري إلى ما يسمى (مجتمع الإعلام)) (7).

وقد تنبهت الدول الغربية وعلى رأسها الولايات المتحدة إلى أهمية وسائل الاتصال والإعلان في التأثير في المجتمع فقامت باحتكار معظم وسائل الإعلام وشبكات الاتصال، مما يساعدها على فرض نموذجها الحضاري، حيث (إنّ 88 % من معطيات الإنترنيت مثلاً تبث باللغة الإنكليزية مقابل 9%بالألمانية و2% بالفرنسية و1% على بقية اللغات) (8).

ومن وجهة نظر إدارية فلا شك أنّ اليوم باتت وسائل الاتصال الحديثة من أهم قوى التأثر على المستهلك الداخلي والخارجي سواء من حيث قوة الإقناع والتأثُر بالمنتج أو السلعة أومن حيث التأثير على ثقافة وسلوك المتلقي، لذا كان لزماً على الإدارة في أي مكان من العالم (لاسيما في الدول النامية) معرفة كيفية التوجه الإعلامي الصحيح والمدروس ومحاولة التصدي لوسائل الإعلام الغربية بالرقي بالتصاميم الإعلامية وتوجيهها بطرق أكثر جاذبيةً وإقناعاً وأكثر مصداقية، وهذا بدوره يتطلب وجود كادر إعلامي مؤهل، من مبدأ أن

القوة الإعلامية لأي منتج في وقتنا الحاضر تكسبه ميزة تنافسية قوية في ظل الظروف التنافسية القاسية تحت وطأة العولمة.

رابعا :ظهور التجارة الإلكترونية:

تعد التجارة الإلكترونية وليدة ثورتي الاتصالات والمعلوماتية وتلعب دورا رئيساً في عولمة اقتصاد العالم بإيجاد طريقة جديدة وثورية للقيام بالأعمال، كما وتعد التجارة الإلكترونية وسيلة حديثة للتعاقد بين المستهلك والبائع أو بين التاجر وبقية التجار أو المستثمرين وهذا النوع من التجارة يختصر الكثير من الجهد والوقت والإجراءات الورقية كما يستطيع المستهلك أو البائع أو المستثمر تخطي الحدود الجغرافية ليصل إلى الأسواق التجارية بل يتجاوز التشريعات والقوانين الاقتصادية.

إن تطبيق التجارة الإلكترونية يتطلب وجود أربعة محاور رئيسة هي:

- الأفراد من فنيين ومبرمجين.
- السياسات العامة.
- المعايير والبروتوكولات التقنية.
- شركات أخرى.

تحديات التجارة الإلكترونية أمام الإدارة في الدول النامية وتتمثل بـ:

- التحديات التقنية للتجارة الإلكترونية والتي تتمثل بنقص إمكانيات وصول الإنترنيت وبرمجيات التجارة الإلكترونية وقواعد البيانات المستخدمة حالياً وبرتوكولاتها، وإلى أنظمة تشغيل وبنى تحتية مناسبة وأنظمة معلومات ما بين المؤسسات فيما بينها من جهة وما بين المؤسسات والأسواق من جهة ثانية.

كما أن برمجيات التجارة الإلكترونية قد لا تتناسب برمجياً وتقنياً مع بعض المكونات الصلبة أو مع بعض أنظمة التشغيل.

- التحديات غير التقنية وتتمثل بكلفة تطوير التجارة الإلكترونية بواسطة الشركة كما أن الأخطاء الناجمة عن قلة الخبرة قد تسبب تعطيل التجـارة الإلكترونيـة، إضـافة إلى الحاجة إلى كادر إداري وفني عالي التأهيل كون الإدارة هنا تتعامـل مـع فوائـد غير حسية وهي صعبة الحساب والتحكم والتنبؤ.

كما أن الكثير من الناس لا ثقة لهم بالباعـة المجهـولين الـذين يعرضـون منتجـاتهم عـلى مواقع أو متاجر افتراضية بحيث لا يرونهم ولا يتعاملون معهم بشكل مباشر فتقل ثقـتهم بهذه التجارة.

ويظهر عامل الأمان كتحدٍ للتجارة الإلكترونية حيث يوجد ما يسمى بالقرصنة عـبر الإنترنيت، وتشير دراسة أجرتها مجموعة بوسطن الاستشارية إلى أن واحداً من كل خمسة أشخاص يستخدمون التسوق عبر الإنترنيت في التسعينيات يقع ضحية الاحتيال.

لذلك أخذت معظم الدول تسن القوانين لحماية المستهلك والشركـة ضـد عمليـات احتلال المواقع الإلكترونية، فمثلا أصدرت الولايات المتحـدة في(29 – 11 – 1999) قانونـاً يُعرف بقانون حماية المستهلك ضـد عمليـات احـتلال المواقـع الإلكترونيـة، ويسـمح هـذا القانون لصاحب الاسم والعلامة الأصلي بإقامة دعوى ضد استخدام اسمه أو سجله داخـل الشبكة تحت ستار أسبقية تسجيله واحتلال موقع على الشبكة، وفي بريطانية صدر قانون إسـاءة اسـتخدام الحاسـوب عـام (1990)، وفي اسـتراليا صـدرت قـوانين لجـرائم انتهـاك الحاسوب، وشكلت ألمانيا شعبة أمنية للتعامل مع جرائم اختراق الشبكات بهـدف حمايـة الشركات والأفراد.

- تحديات أخرى تتمثل في بعض من الأمور وأهمها:
  - إن بعض الزبائن يودون لمس السلعة قبل شرائها.

- إن هناك كثيراً من الأمور القانونية لم يتم حسمها في مجال التجارة الإلكترونية لاسيما في مجال القرصنة.
- التكلفة العالية لدخول شبكة الانترنيت من مستهلكين ووسطاء وسرعة الاتصال ما زالت بطيئة بالنسبة للكثير من الدول.
- التجارة الإلكترونية في طورها الأول والذي يتميز بسرعة التحول والتغيير السريع وهذا الأمر غير مريح بالنسبة للكثير من الناس.
- التجارة الإلكترونية تؤثر على علاقات الناس مع بعضها البعض.

خامساً: ظهور خصائص جديدة للسوق العالمية:

لقد اتسمت السوق العالمية في ظل العولمة بمجموعة من الصفات والسمات والتغيرات والتي تعد بحد ذاتها تحديات جبارة أمام المؤسسات والشركات، فالسوق العالمية تتسم اليوم بما يلي:

1. الاتجاه نحو حرية التجارة الدولية وحرية انتقال رؤوس الأموال: إن حرية التجارة الخارجية جاءت لتحقيق تعظيم الأرباح الخاصة لاسيما الأرباح الناتجة عن الاحتكارات أو شبه الاحتكارات، وهذا الأمر لمصلحة النظام الاقتصادي في المراكز الرأسمالية المهيمنة، لأنه يؤدي إلى فتح الأسواق أمام صادراتها من سلع وخدمات ورساميل، الأمر الذي يحمي اقتصادها من الركود والكساد، بينما الدول النامية في ظل حرية التجارة الخارجية وانتقال رؤوس الأموال تعد في وضع حرج وصعب في إدارة شؤونها المالية وضبط سعر الفائدة وقيمة عملتها، وذلك نتيجة تحرير الأسواق وتعاظم كتلة رأس المال على الصعيد العالمي لاسيما بعد اتفاقية الكات (GATT).

وحسب آخر الإحصائيات فإن الدول الرأسمالية المتقدمة مصدر (85% – 95%) من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتوجه نحو (65% – 78%)

من تلك الاستثمارات نحو تلك الدول في حين تراوحت حصة الدول النامية بين (24% – 39%) من تلك الاستثمارات)) (10).

2. بروز منظمات العولمة و مؤسساتها وتأثيرها على السوق العالمية: تتمثل منظمات العولمة ومؤسساتها بمنظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لإعادة الإنشاء والتعمير والشركات العابرة للقارات (المتعددة الجنسية)، حيث ظهرت وتبلورت في ظل النظام الاقتصادي المعاصر وتطور الرأسمالية الكبير على النطاق الدولي.
3. زيادة الاهتمام بالقدرة التنافسية العالمية: إن مسألة القدرة التنافسية العالمية نمت مع نمو الخشية من تأثيرات العولمة، واستمرار هذه القدرة التنافسية مرتبط وبشكل كبير باقتصاديات المراكز وما نجم عنها من قلق من زيادة التمايز بين دول المراكز والأطراف.
4. زيادة التبعية المتبادلة والتكامل بين كبرى الاقتصاديات في العالم: وذلك منذ نهاية الحرب العالمية الثانية – رغم محدودية هذه العملية – قد أسهم في الإعلان وتأكيد القدرة التنافسية النسبية لمختلف الدول والبلدان، مما زاد في حرصها على هذا الجانب في توجهاتها الاقتصادية.

وتجدر الإشارة أن متغيرات السوق العالمية وسماتها الجديدة في ظل العولمة لها انعكاسات بالنسبة للدول النامية، فتطبيق مبدأ حرية التجارة الخارجية يؤدي إلى مزايا استفادت منها إدارات الدول النامية نتيجة الانفتاح الذي يرافق هذه الحركة والاستفادة من منجزات الثورة التكنولوجية وثورة المعلومات وفرص الاستثمار وانتقال رؤوس الأموال، إلا أنه يؤدي في الوقت نفسه لنتائج سلبية تعد عقبات أمام الإدارة في الدول النامية أهمها:

1. بطالة عالية وذلك لصعوبة تكيِّف العمال مع التكنولوجية المستوردة من جهة واحتياجهم لوقت إضافي للتدريب وصعوبة انتقال القوى العاملة

ضمن الدولة الواحدة من عمل لآخر من جهة ثانية، فمثلاً إذا حدثت بطالة في صناعة النسيج نتيجة إدخال تكنولوجيا منخفضة اليد العاملة لا يمكن لعمال هذه الصناعة إن يعملوا في صناعة أخرى كمجال زراعة القطن مثلاً!!

2. سلع الدول النامية لا تستطيع المنافسة في الأسواق الخارجية مقارنة مع السلع الأجنبية التي تصدرها الدول الصناعية المتقدمة، فأي سلعة في وقتنا الراهن لا تستطيع دخول السوق إن لم تحمل ميزة تنافسية تميزها عن غيرها من السلع المنافسة.

سادساً: ظهور الشركات متعددة الجنسيات:

إن اندماج أسواق العالم في حقول التجارة والاستثمارات المباشرة وحركة رؤوس الأموال والأيدي العاملة والثقافات والتقانة ضمن إطار رأسمالية حرية الأسواق وخضوع العالم لقوى السوق العالمية أدى إلى اختراق الحدود القومية وانحسار سيادة الدولة، ولعل العنصر الأساسي في هذه الظاهرة هي الشركات المتعددة الجنسية (العابرة للقارات) حيث يتجلى دورها من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر وتفكيك العملية الإنتاجية وتكاملها دولياً، إضافة إلى دورها في إشاعة نمط استهلاك محدد مسخرة بذلك مؤسسات الاتصال والإعلام العملاقة.

فالشركات متعددة الجنسية (MNC) أوما يعرف بالمؤسسات المتخطية للحدود القومية (TNC) هي مشاريع تجارية تنتج السلع وتسوقها في عدة بلدان بإشراف مركزي.

وتعرف هذه الشركات أنها (شركات تسيطر على العملية الإنتاجية والتسهيلات الإنتاجية في إطار دولتين أو أكثر)(11).

لذا لا بد من التأكيد على أن الشركات متعددة الجنسيات أصبحت حقيقة في الاقتصاد العالمي لا يمكن التقليل من شأنها مهما كانت الآثار السلبية التي

تخلفها هذه الشركات، كما أن الدور الذي بدأت تلعبه هذه الشركات في عملية الاستثمار على المستوى الدولي أصبح هائلاً على الصعيدين الكمي والنوعي.

ظهور أساليب إدارية جديدة في ظل العولمة:

في ظل المتغيرات وتحديات حرية التجارة الدولية وظروف المنافسة القاسية كان لابد من السعي وبشكل حثيث من قبل مفكري الإدارة والإداريين لابتكار أساليب إدارية حديثة ضماناً لاستمرار الشركة أو المؤسسة في ظروف مليئة بالمخاطر والمتغيرات الداخلية والخارجية.

وبات التطور الإداري حتمية متسارعة الخطى نحو تطبيق مفاهيم إدارية ومصطلحات اقتصادية هي بحد ذاتها وليدة العصر، بحيث تتجه الإدارة نحو تطبيق مفاهيم الإدارة الحديثة التي تحاول أن تحقق الاندماج الفعلي بين العلوم الاجتماعية والاقتصادية والعلوم التقنية بما فيها تكنولوجية المعلومات، وكل ذلك بغية تطوير الإنتاجية وصقل الخبرات البشرية والاستفادة القصوى من المعلومات المتاحة.

حيث إنّ التغيرات التقنية والصناعية الحاصلة أحدثت تغيرات جوهرية وهامة في مجال الإدارة وعلمها، فمثلاً قد تحولت الإدارة من المركزية إلى اللامركزية في ظل وسائل الاتصال الحديثة التي تربط الإدارة في أي مكان على الأرض وتراقب السوق والأداء، وأسهمت نظم المعلومات أيضاً في مجال الرقابة والإدارة عن بعد، كما حلت مجموعات العمل القاعدية بدل النظم الهرمية والبيروقراطية، كما تقلصت مستويات الإدارة الوسيطة، إضافة إلى تنوع أماكن العمل فبات المدير يستطيع إدارة شركته والرقابة عليها وهو جالس في بيته!

ولعل أهم تغير هو تفهم دور الإدارة وظهور أساليب إدارية جديدة تتناسب مع وضع المنظمة أو المؤسسة ومع هياكل الإنتاج الجديدة مثل ظهور إدارة نظم

الجودة الشاملة وإدارة المشتريات والتوريد في الوقت المناسب، ومن أهم هـذه الأسـاليب الإدارية الجديدة:

أولاً: إدارة التغيير (change management):

اليوم توجد خاصّيّة مشتركة بين كل المؤسّسـات ألا وهـي حاجتهـا (في ظـلّ محـيط اقتصادي وسياسي يتغير بشكل مستمر وحتمي) إلى الانخراط في مخطّط تغيّير مستمر، ولذا غدا تخطيط التغيير عنصراً لاغنى عنه من عناصر إدارة الأعـمال. فالمؤسسـة التـي لاتـدرج التغيير ضمن استراتيجية التنمية التي تعتمدها محكـوم عليهـا بالفشـل، ويعـدّ اسـتيعاب التغيير وإدارته من أبرز محاور الإدارة الحديث.

فعملية التغيير تشمل فضلاً عن الجوانب المادية والتنظيمية على جوانـب إنسـانية وسلوكية قد تكون أكثر أهمية من الجوانب الأخرى.

من هذا المنطلق ظهرت إدارة التغيير كأسـلوب إداري حـديث والتـي تعـرف عـلى أنها: (حركة تفاعل لا تحدث عشوائياً، ولكي تكون فاعلة لابد أن تتجه نحـو هـدف محـدد وواضح وإعداد استراتيجية مسبقة لعملية التغيير، ولا بد من مشاركة فعلية للعمال جنبـاً إلى جنب مع الإدارة في اتخاذ القرارات الخاصة بهذه العملية وإبـداء رأيهـم أو اعتراضـهم والاستماع إليهم باستمرار، وهـذا بـدوره يتطلـب التهيئـة الذهنيـة للمـوظفين والتـدريب المستمر للموظفين).

فإدارة التغيير تعني الكيفية التي تتعامل بها المنظمات مع التغيير وتشمل (التغيير في القيادة، تركيبة المنظمة، المساهمين في العمل). أو هي المعنى الإيجابي للاسـتجابة نحـو التغيرات الحاصلة والمؤثرة على نشـاط المؤسسـة وسـلوك أفرادهـا، بمعنـى عقلنـة التغيـير وتوجيهه نحو الأفضل بما تتطلبه الحكمة وعملية التطور والتنمية.

ويمكـــن أن تعـــرّف إدارة (التغيـــير) بأنهـــا: الجهـــاز الـــذي يحـــرك الإدارة والمؤسسة لمواجهة الأوضاع الجديدة وإعادة ترتيب الأمور بحيث يمكن الاسـتفادة

من عوامل التغيير الإيجابي، وتجنّب أو تقليل عوامـل التغيـير السـلبي، أي أنهـا تعـبّر عـن كيفيـة اسـتخدام أفضـل الطرائـق اقتصـاداً وفعاليـة، لإحـداث التغيـير لخدمـة الأهـداف المنشودة، فالتغيير لا يعني مجرد أخذ وضع معين يختلف عن وضع سابق بـأي شـكل بـل يعني التغيير (التطور والخطوات المتسارعة والمدروسة والانفتاح الإيجابي والخطط البنّـاءة للوصول إلى الهدف).

ثانياً: إدارة المعلومات والمعارف (Information management):

أصبح اليوم للمعلومة قيمة سواء عند الشركة أو المستهلك أو العميل، مـما يـدفعنا إلى القول إنّ العمل الفكري والمعلوماتي هو الإنتاج الأساسي في القرن الحالي.

واليــوم آراء كثــيرة تعــزي وبشــكل كبــير إلى أن انتشــار تكنولوجيــة المعلومــات والاتصالات واستثمارها وانتاجها تسهم في نمو ربع المردود في الولايات المتحدة.

إن إدارة المعلومات تتطلب بناء نظم معلومـات (management Information) وبناء نظم للمعلومات لا يتوقف على شراء حاسب بل يستدعي وجـود عـدة أجهـزة مـن الحاسبات المتصلة مـع بعضـها بشـبكة اتصـال واسـتخدامها في المكاتـب الإداريـة حسـب الاحتياجات الوظيفية، ووجود عدد من المختصين ذوي الخبرة وشبكة اتصال فعالة داخلية وخارجية وإعادة ترتيب العلاقـات بـين الوظـائف ونمـاذج تقـديم التقـارير بحيـث يكـون النظام القائم قادر على تلبية متطلبات الإدارة.

ويوجد مجموعة مـن التحـديات لبنـاء نظـم المعلومـات لاسـيما في الـدول الناميـة أهمها:

1. التحديات الاستراتيجية:

اليوم نحن في ظل متغيرات سريعة، والناحية الفنية والتكنولوجية متسارعة التغيير والتجديد وبمعدل يزيد عن قدرات وإمكانيات منظمات ومؤسسات الدول النامية، كما أنها تتطلب وجود خبرات و مستخدمين للتقنيات الحديثة ومؤهلين قادرين على مواكبة التطور التكنولوجي.

وتحتاج المنظمة إلى إعادة تصميم التنظيم حسب احتياجاتها التكنولوجية ومواكبة نظم المعلومات التي تظهر للبقاء في وضع تنافسي جيد.

2. بناء هيكل للمعلومات:

ونعني به كيف يمكن للمنظمة أن تبني وتطور هيكل المعلومات الذي يدعم أهدافها والربط بينهما وكيف يمكن للإدارة الاستفادة من نظام المعلومات، إلا أن نظم المعلومات المستخدمة في الدول النامية تعاني من نقص كفاءتها من جهة ونقص كفاءة الإدارة من جهة ثانية.

3. تحدي الاستثمار في نظم المعلومات:

تلعب كلفة وقيمة نظم المعلومات دوراً في قرار بنائه فلوجود الحاسب الآلي وتكنولوجيا المعلومات كلفة، ولوجود الاتصالات اللازمة كلفة وأجور المختصين في نظم المعلومات ومستخدمي الحاسب كلفة (إذ للحصول على المعلومة ومعالجتها كلفة)، لذا يجب أن يكون قرار الاستثمار في نظم المعلومات ذو عائد اقتصادي، ويجب معرفة تكلفة وعوائد بناء هيكل نظام المعلومات في التنظيم مع أخذ تكلفة التغييرات المصاحبة والمتوقعة بعين الاعتبار.

4. تحدي الرقابة والمسؤولية:

يجب على الإدارة بناء هيكل نظام المعلومات الذي يمكن للأفراد فهمه والرقابة عليه ويضمن استخدامه بطريقة مقبولة من الناحية الاجتماعية وضمان سرية المعلومات وإلا فإن النظام سيشكل كارثة في المنظمة.

5. المعلومات لا يمكن التحكم بها بسهولة:

وذلك على عكس الممتلكات المادية، وهذا ما يفسر كثرة الإخفاق في إدارتها خاصة في الظروف الحالية التي تتسم بالاستخدام الواسع للانترنيت والتكنولوجية الرقمية وتعدد الوسائط.

ولعل أهم أسباب فشل إدارة نظم المعلومات في الدول النامية هو سوء تقدير الإدارة لأهمية نظم المعلومات وإدارتها بشكل مماثل لإدارة الأشياء المادية المعلومات غير ملموسة وغير مادية ومصادرها معقدة وغزيرة في وقتنا الراهن، لذا يجب القيام بدراسة للحاجات الحقيقية للأطراف المعنية وإدارتها بطريقة جدية للغاية وليس على سبيل الهواية.

ثالثاً:إدارة الجودة الشاملة في ظل العولمة (Total Quality Management):

تعد الجودة الشاملة (Total Quality) الأساس في نجاح الأعمال في القرن الحادي والعشرين، فقد أصبحت عنصراً متميزاً وهاماً في تحقيق نتائج أعمال المنظمات على اختلاف أنواعها، والاستجابة لمتطلبات واحتياجات زبائنها وعملائها خصوصاً وأن النظر للعالم أصبح يتم من خلال ما سمي بالقرية الكونية (Global Village) في عصر العولمة وتنامي دور شبكات الاتصالات والمعلومات والانترنيت الذي يتسم بشدة التغيير والتعقيد، ومن هنا فإن الأنماط الحياتية للزبائن والعملاء وفاعلية أعمال المنظمات اليوم تعتمد على ضرورة أساسية مفادها وجود أداء متماسك وموثوق للسلع والخدمات التي تقدمها وتعرضها عبر الحدود الدولية، هذه الضرورة التي شكلت معياراً هاماً لتنافسية اليوم.

فالقول إنّ الجودة قد أصبحت عالمية بطبيعتها هو الدافع الأساسي للتركيز بشكل فعال على عولمة السلع والخدمات لأن نمو أسواق هذه السلع والخدمات وتحقيق ربحية للمنظمات المتنافسة عالمياً يتم من خلال وجود قيادة فعالة لجودة

السلع والخدمات التـي تنتجها أو تقـدمها، حيـث تخلـق الفـرص الأفضـل لتحقيـق عائـد مضمون على الاستثمار في المنظمات الصناعية والخدمية على حدٍّ سواء. فمثلاً اليوم باتـت القاعدة الأساسية لجودة السلع والخدمات في المصارف هي مـا يقولـه الزبـون أو العميـل (Customer) الذي يتعامل معها ولـيس فـيما تقولـه وتنـادي بـه المنظمـة، وإن الوصـول لهذه القاعدة يتم من خلال رسم إستراتيجية محورهـا الأسـاسي الأعـمال المقـادة بـالزبون (Customer Driven Business) وفقاً لما يرغبه أو يحتاجـه، إضـافة إلى تشـجيع العمـل الجماعي (Team Work) في كـل أنحـاء المنظمـة للوصـول إلى الفهـم الواضـح والصريـح للاستراتيجية المقترحة والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه الجودة الشـاملة هـي أنهـا أسـلوبٌ جوهري لإدارة المنظمة، فهي تحسن أعمالها وأنشطتها الإداريـة والفنيـة كـما أنهـا تحقـق رضا زبائنها وعملائها وتحقق فاعلية مواردها البشرية وتخفض تكاليفها أيضاً.

وتجدر الإشارة أن الدول النامية تعـاني مـن معوقـات عديـدة أمـام تطبيـق بـرامج الجودة الشاملة وإدارتها وأهم تلك المعوقات:

- عدم قناعة الإدارة العليا بأهمية موضوع الجودة الشاملة وعـدم السـعي لتطبيقـه بشكل جدي ومنطقي، وعدم إلزامها لأفراد الشركة بمبادئ الجـودة الشـاملة، وذاك الإلزام يجب أن يكون عن قناعة ووعي وإدراك سعياً لكسب رضا العميل والتعامل مع متطلبات السوق.
- عدم معرفة المنظمات للمعنى الدقيق للجودة وكيفية قياسها.
- مقاومة التغيير في السلوك والعادات وفي العلاقات.
- عدم الاقتناع الكامل بأهمية تطبيق إدارة الجودة الشاملة وفلسفتها.
- عدم الدعم المعنوي والمساندة لتطبيق إدارة الجودة الشاملة.
- عدم فعالية المشاركة على كافة المستويات.

- عـدم فعاليـة الاتصـالات بـين المسـتويات الإداريـة أو وجـود عقبـات أمـام تلـك الاتصالات.
- عدم سلامة نظام المكافآت المتبـع في المـنظمات حيـث تـتم المكافـآت عـلى أسـاس فردي وليس على أساس جماعي.

وأخيراً لابد من القول: إنّه يجـب عـلى الإدارة أن تسـعى للتـزود بمـداخل وطرائـق الإدارة المعاصرة، لاسيما طرائق الجودة الشاملة منها. فعندما تتجه الإدارة المعاصرة لمدخل أو أكثر على درب التطوير، تتزايد درجة تمكن العمال وفرق العمل الممكنة وذاتية الحركة، وتزيد قدرة السلطة والمسـؤولية للمسـتويات الأدنى وتنـتشر أجـواء الإدارة الديموقراطيـة، وتقـل التعقيـدات البيروقراطيـة، وتزيـد مشـاركة الإدارة العليـا لبـاقي المسـتويات في المعلومات، وتزداد مساحة الاتصالات الأفقية بدلاً من سـيادة الاتصـالات الرأسـية. وهـذه بحد ذاتها مقومات ضرورية لازمة لتهيئة بيئة ديناميكية في التحرك تجاه الجودة الشاملة، إضافة إلى تهيئة قوة الدفع اللازمة في هذا الصدد.

رابعاً: إدارة التعددية الثقافية في المنظمة:

إن التعددية الثقافية لا تقـتصر عـلى مسـتوى الـدول أو الأسـواق العاملـة في ظـل انخراط الأسواق وانتقال العالم إلى قرية كونية واحدة، بـل يمتـد هـذا المفهـوم الـذي يعـد وليد العولمة إلى المستوى المحلي، فمثلاً يتم التطرق لهذا المفهوم في كـل مـن كنـدا والهنـد وسنغافورة، ففي سنغافورة يوجـد عـدة لغـات وعـدة ثقافـات منهـا الصـينية والآسـيوية والأوروبية والهندية، وفي سويسرا نجد الثقافـة الفرنسـية والألمانيـة والإيطاليـة والرومانيـة (14).

إن التباين الثقافي داخل المنظمة واقع مفروض في المنظمات في أي دولـة مـن هـذا العالم في ظل العولمة، لذا لابدّ لأي منظمة من إتبـاع مـايلي بمـا يخـص التعدديـة الثقافيـة لأفرادها:

1. يجب اختيار أعضاء فرق العمل بعناية ودقة وعلى أساس تطابق المهارات مع متطلبات إنجاز العمل وليس على أسس دينية أو ثقافية أو إقليمية وغيرها.
2. يجب إعداد فرق العمل للتعامل مع اختلافاتهم الثقافية القائمة بينهم ولابد أن يدركوا أهمية هذا إدراكاً جيداً.
3. يجب أن يسهم قائد أعضاء الفريق غير المتجانس ثقافياً في تحديد وفهم الأهداف المطلوبة وزرع روح المحبة والتعاون فيما بينهم، وتوضيح أن تحقيق الأهداف هي غاية جميع الأطراف في المنظمة بغض النظر عن ثقافة كل منها.
4. يجب إدراك أن السيطرة الثقافية لفئة داخل إحدى فرق العمل يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية، لهذا فمن المفضل أن يتم توزيع السلطات وتفويضها حسب القدرات والمهارات واهتمامات الفرد في أداء العمل وليس حسب انتمائه الثقافي.
5. الاحترام المتبادل بين أعضاء جماعات العمل.

وتجدر الإشارة أن كل من شركة جنرال موتورز و تويوتا والشركة المتحدة والجديدة لتصنيع المحركات (NUMMI) الأمريكية، تطبق النصائح الخمس السابقة ونجحت في إدارة الثقافات المتعددة في فرق عملها.

النتائج في آخر هذا الفصل:

1. العولمة ظاهرة تهيمن على جميع الدول والمجتمعات في الوقت الحاضر سواء شاءت هذه الدول أم أبت، فهي ترزح تحت وطأة هذه الظاهرة ما دامت موجودة على الكرة الأرضية.
2. العولمة ذات وجهين أو سلاح ذو حدين، فهي تحمل بوادر التقدم والازدهار بنتائجها المتمثلة في انتشار منجزات الثورة العلمية والتكنولوجية وثورة الاتصالات فتؤدي إلى رقي الجنس البشري وتقدمه من جهة، وكذلك تهمّش المجتمعات التي لا تستطيع التصدي لنتائجها السلبية بدءً من آثارها البيئية والغزو الثقافي ومروراً بانهيار اقتصادياتها وكيانها الاجتماعي والأخلاقي من جهة ثانية.
3. يوجد فرق بين مصطلح العالمية ومصطلح العولمة، فالعالمية هي فكرة ترمي إلى توحيد العالم بينما العولمة فهي صورة الرأسمالية الجديدة القائمة على صبغ العالم بثقافة القطب المهيمن (الولايات المتحدة) وهيمنته.
4. أن العولمة هي التعبير المعاصر عن سلوك الطرف الأقوى وهيمنته وفرض نفوذه على الأطراف الأخرى، من أجل تحقيق مصالحه بغض النظر عن مصالح وطموحات تلك الأطراف حتى إنه يمكن تعريف العولمة أنها (الإمبريالية الجديدة).
5. العولمة حولت العالم إلى ما يشبه القرية الكونية الصغيرة أو السوق الواحدة والتي يمكن أن تنتقل فيها السلع والخدمات ورؤوس الأموال والمعلومات والأشخاص بحرية ودون حواجز.
6. العولمة الثقافية والاجتماعية من أخطر أنواع العولمة كونها تسهم في التأثير على الفرد وأفكاره وانتمائه الديني والعقائدي والقومي وتسهم في تغريبه

عن ثقافته الأصلية، وقد تنبهت الإمبريالية الحديثة المتمثلة بالولايات المتحدة لهذه النقطة فسخرت وسائل الاتصال الحديثة في تمزيق الهوية القومية وإبعاد الأفراد المتلقين عن ثقافتهم والتخلي عن عاداتهم وقيمهم.

7. أسهمت العولمة ومؤسساتها اللاهثة وراء جني الأرباح في تدهور البيئة يوماً بعد يوم وظهور أمراض جديدة بسبب الاستخدام اللاأخلاقي للتكنولوجيا والتقنيات الحديثة.

8. تعتبر مؤسسات العولمة أداة فعالة بيد الولايات المتحدة لتحقيق هيمنتها على العالم بأكمله، وتأتي الشركات المتعددة الجنسيات في مقدمتها والتي تسعى لتطويع ظروف الدول المستضيفة لها لخدمة مصالحها من قوانين وأنظمة.

9. إن منجزات الثورة العلمية التكنولوجية تحمل للدول النامية بذور التقدم والازدهار بما توفره من وقت وجهد، إلا أن قرار إدخالها يجب أن يكون مبنياً على دراسة علمية وموضوعية والسعي لتطويعها وتطويرها عن طريق البحث العلمي.

10. هناك فجوة تكنولوجية كبيرة بين الدول النامية والدول المتقدمة، وقد أسهمت الشركات متعددة الجنسيات في زيادة هذه الفجوة عن طريق استثماراتها المباشرة في الدول المضيفة، وغالباً ما تكون تكنولوجيتها التي أدخلتها غير ملائمة لظروف تلك الدول المضيفة.

11. أسهمت التكنولوجيا في بناء علاقات اقتصادية دولية ما بين بلدان العالم ومنها ما أخذ شكل تحالفات سياسية عسكرية لمواجهة تكتلات أخرى، ممّا أدى إلى استثمار التكنولوجيا في وقتنا الراهن في أغراض التسلح العسكري، وتكون البلدان الفقيرة غير قادرة على مجاراة تلك التكتلات هي الضحية.

12. تلعب الإدارة في الدول النامية دوراً بارزا ومهماً في تقليص الفجوة التكنولوجيا عن طريق استيراد التكنولوجيا الملائمة لظروف بلدانها وتطوير إدارة التكنولوجية وتطويعها.

13. لقد بات حتماً على دول العالم لاسيما النامية أن تحاول الاستفادة القصوى من وسائل الاتصال الحديثة وثورة الإعلام لأنها تعد من أخطر التحديات العصرية ثقافياً واجتماعياً وبيئياً، كما يجب السعي لإيصال الحقائق التي تحاول الدول الغربية تشويهها، كما يجب العمل على توجيه وسائل ومنجزات ثورة الاتصال بشكل إيجابي بما يحقق زيادة المعارف الفكرية والتوعية.

14. وسائل الإعلام الحديثة شأنها شأن منجزات الثورة التكنولوجية في كونها سلاحاً بيد الإمبريالية الحديثة المتمثلة بالولايات المتحدة وأدواتها المتمثلة بالشركات المتعددة الجنسيات، حيث توجه تلك الوسائل لجذب المتلقي بطرق الإغراء في برامجها وإجراء عملية غسل دماغ للمتلقي وزرع الأفكار التي تريدها في فكره وسلوكه.

15. فتحت ثورة الاتصالات أبواباً جديدة في وجه الإدارة في الدول النامية وعليها استغلالها بالشكل الأمثل بما يتناسب مع إمكانياتها ومواردها، فمثلاً ظهور شبكات الاتصال وظهور التجارة الإلكترونية والتي تتيح الاتصال والانتقال عبر شبكة الانترنيت حول العالم، وكمثال أبسط نذكر أن المدير اليوم قادر على إدارة مؤسسته، وهو في بيته عبر وسائل الاتصال الحديثة من بث مباشر وتصوير و موبايل و... وغيرها.

16. باتت التجارة الإلكترونية من أهم المصطلحات الإدارية الحديثة لما تحققه من مزايا إيجابية للمستهلك والمؤسسة والمجتمع، ونظراً للتكلفة العالية لدخول الحواسب الإلكترونية وشبكات الاتصال في أي مؤسسة في

الدول النامية فإن قرار دخولها يجب أن يكون مبنياً على دراسة موضوعية لإمكانيات المؤسسة المادية ومواردها والكفاءات القادرة على استخدام تقنية الحاسب والانترنيت وتكلفة تدريب الكوادر عليها.

17. في ظلّ محيط اقتصادي وسياسي يتغير بشكل مستمر وحتمي بات لزاماً على أي مؤسسة أو منظمة الانخراط في مخطّط تغيّير مستمر، وغدا تخطيط التغيير عنصراً لاغنى عنه من عناصر إدارة الأعمال. فالمؤسسة التي لا تدرج التغيير ضمن استراتيجية التنمية التي تعتمدها محكوم عليها بالفشل، ويعدّ استيعاب التغيير وإدارته من أبرز محاور الإدارة الحديثة ونذكر في هذا الخصوص:

- إن التغيير عملية مستمرة ومتكاملة في المنظمة، وعلى الإدارة بيان أسباب التغيير لأفراد المنظمة قبل الشروع بالتغيير لأن التغيير يحمل لدى الأفراد الكثير من التخوّف والقلق.

- إن قرار التغيير يجب أن يكون استجابة لتغير حاصل في محيط المؤسسة أو نشاطها ووضع خطة مرنة للتغيير تتضمن أهداف التغيير والغاية منه وأسبابه والوضع الواجب الوصول له (ما بعد التغيير) وإلاّ كان قرار التغيير أمراً لا معنى له ومجرد قرار يزيد تكاليف المنظمة ويهدر الوقت والجهد.

التوصيات والمقترحات:

لقد توصلنا من خلال البحث والبرهنة على صحة فرضياته إلى مجموعة من التوصيات والمقترحات من أهمها:

1. يجب أن تقوم كل من الدولة والإدارة بمهمة التوعية الاجتماعية والثقافية لأفراد المجتمع كافّةً، فقد بتنا في عصر تغيرت فيه القيم والمفاهيم الاجتماعية لدى الأفراد نتيجة تأثرها بعوامل أسهمت في تشكيلها وسائل الاتصال الحديثة ووسائل الإعلام، فالانفتاح الثقافي والحضاري والاقتصادي أدى للاندماج الثقافي فتصبغت الثقافات جميعها بالثقافة الأقوى إعلامياً. وبما أن الإدارة قائمة على إدارة عناصر بشرية لها اتجاهاتها وأفكارها وقيمها والتي تشكل بدورها ما يسمى بثقافة المنظمة وبنيانها الاجتماعي فنجاح المنظمة رهن بهؤلاء الأفراد وسلوكهم وأفكارهم قبل الموارد المادية، واليوم يعيش معظم أبناء الدول النامية حالة من التغريب الثقافي لاسيما بين جيل الشباب وما هم به من حالة إعجاب وانبهار وتقليد ومحاكاة لكل ما هو غربي حيث (يُنظر إلى الثقافة الغربية نظرة إعجاب وإكبار ويُرى في الأخذ بأساليبها الطريقة المثلى لتقدم أمته وقد يصل التغريب والاغتراب بالشخص درجة الاندماج و التوحيد الكامل مع الثقافة الغربية عقلا وسلوكا ولغةً) (15).

لذا فمن واجب الإدارة أن تأخذ على عاتقها مهمة التوعية المستمرة للعاملين سواء من الناحية الثقافية أو الاجتماعية وحتى الاقتصادية، وذلك عن طريق النقابات العمالية وحثها على إقامة ندوات ومحاضرات ودورات تثقيفية متضمنة كل منها شرح وتوضيح لمستجدات البيئة الخارجية وتأثيرها على نشاط المنظمة وحياة العاملين فيها بشكل عام.

2. بما أن المؤسسة ليست مكاناً للعمل فحسب إنما هـي امتـداد للـروابط الاجتماعيـة يسودها جو من القيم والعادات والأفكار، وتكون قيم المؤسسـة هـي نتـاج خلـيط تلك العوامل، فعلى الإدارة مراعاة هذه الناحية والعمـل عـلى جعـل المؤسسـة كـلاً اجتماعياً موحداً يسوده روح الجماعة والألفة والتعاون.
3. الدورات التدريبيـة التثقيفيـة المتكـررة للعـمال والتـي تحمـل كـل جديـد وتطـور محتمل أن يؤثر على حياة العامل أو عمله، والتوعية للمخاطر السيئة للمستجدات في أي مجال أو الإيجابيات المفيـدة مـن التغـيرات والعوامـل الحاصـلة سـواء عـلى الصـعيد الـداخلي أو الخـارجي أو العـالمي، كـأن تكـون مخـاطر العولمـة الثقافيـة والاجتماعيـة موضـوعاً للتوعيـة، وهنـا نشـير إلى دور النقابـات العماليـة في مجـال التوعية والتثقيف المستمر.
4. إعلام العمال بكل تغيير حاصل أو ممكن الحصول في بيئة المنظمـة ومشـاركتهم في اتخاذ القرار لمواجهة ذاك التغير وإبداء رأيهم في أي تغير قد تقوم به الإدارة ضـمن المنظمة ويؤثر على نشاطها ومستقبلها.
5. دراسة إمكانية دخول عالم المعلوماتية واستخدام الحواسيب الإلكترونية في المنظمة لما توفره من توفير الجهد والوقت، حيث باتت أمـور حفـظ المعلومـات والحصـول عليها وتحليلها أموراً لاغنى عـن الحاسـب في تنظيمهـا وحسـن أدائهـا، كـما يمكـن استخدامه في أي منظمة لتنظيم وقت الإدارة ومواعيدها، وفي قسم المحاسـبة فقـد ظهرت برامج عديدة في المحاسبة توفر الكثير مـن الجهـد والوقـت كبرنـامج الأمـين للمحاسبة.
6. دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لأي تكنولوجيـا أو تقنيـة مسـتوردة في الـدول الناميـة بشـكل علمـي وموضـوعي، حيـث يعتـبر أخـذ الوضـع الاجتماعي وأثر التقنية المستوردة عليه من أهم النواحي في البلدان الناميـة

كدراسة تـأثير التكنولوجيـا عـلى البطالـة والأيـدي العاملـة مـثلاً، فـاليوم اسـتمرار المنظمة قـائم عـلى مبـدأ (البقـاء للأكفـاء) والـذي يتضـمن (لا يبقـى ويسـتمر في السوق إلا المنشآت التي تخدم احتياجات المجتمع بفاعلية وكفـاءة عـاليتين بقـدر يفي باحتياجات المجتمع وبأسعار تكفي لتغطية تكاليفها وتحقيق الـربح المتزايـد لها).

7. يجب على الإدارات في الدول النامية الاهتمام وبشكل أكبر وحتمي بـإدارتي الوقـت والتغير في جو يتصف:

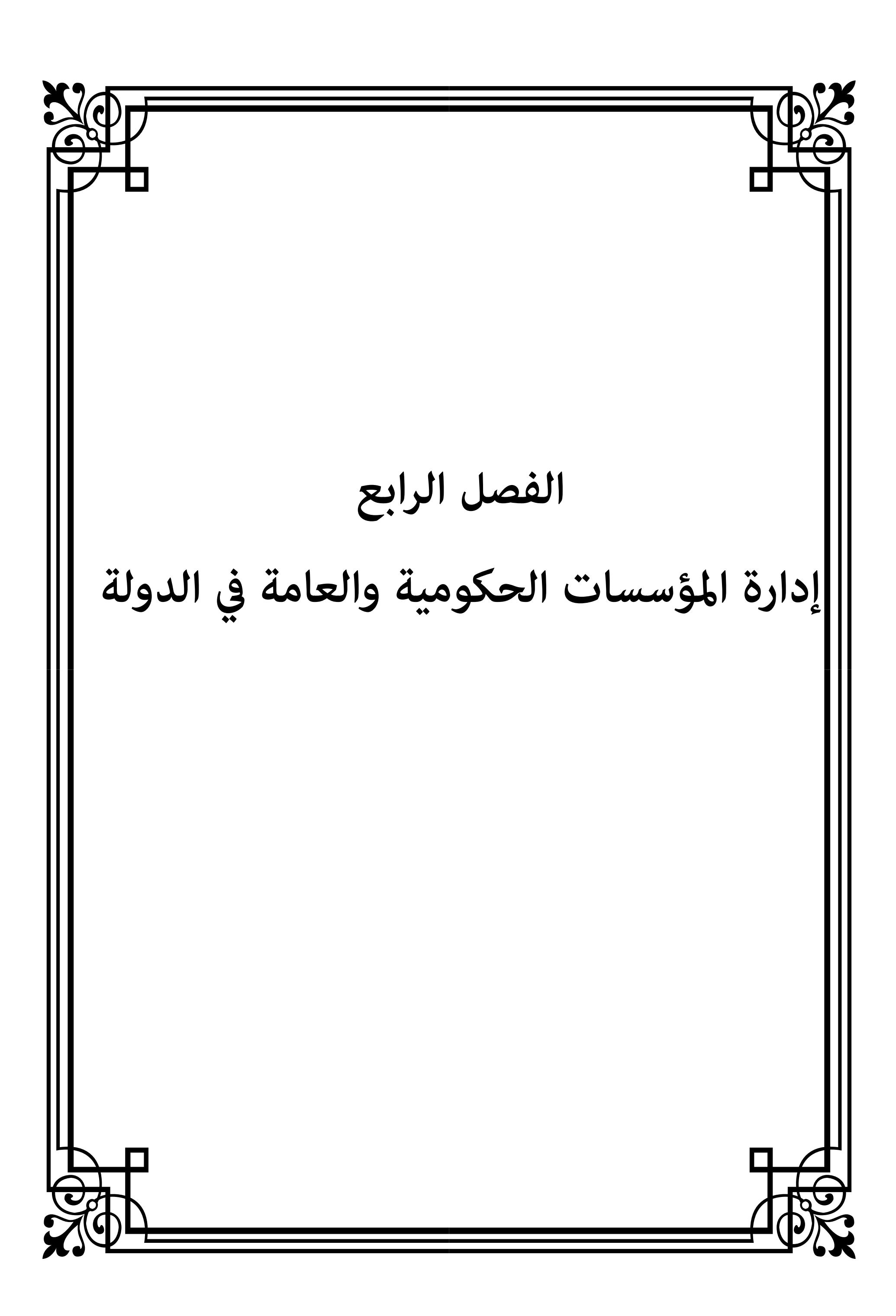
- بالمنافسة الشديدة والتزاحم والتبدلات والمتغيرات الخارجيـة السريعـة والتـي مـن الصعب التحكم بها.
- الأهمية الكبيرة للوقت في عصر السرعة واعتبـاره عامـل نجـاح واسـتمرار المنظمـة، كما أنه يعتبر عامل جودة أيضاً.

8. المراقبة المستمرة للسوقين الداخلية والخارجية سـواء عـن طريـق وسـائل الاتصـال الحديثة أو بالاتصال المباشر، ووجـود مختصـين في مجـال التنبـؤ بمتغـيرات السـوق الخارجية للاستفادة القصوى من الفرص التي قـد تظهـر ولتحـاشي السـلبيات قـدر المستطاع، كما أن دراسة السوق ومتغيراتها تساعد المنظمة على المنافسـة ومعرفـة قدرات المنافسين وأساليبهم التنافسية لمواجهتهم والتغلب عليهم.
9. التجديد المستمر سواء بالسلعة أو بالخدمة المقدمـة، فالتجديـد والتحـديث اليـوم سر النجــاح، والمســتهلك الــعصري يتطلــع دومــاً إلى الجديــد والمبتكــر في الســلع والخدمات المقدمة.
10. التدريب بشكل مستمر، علماً أن التدريب على العمل وحده دون التثقيف يبقى ناقصاً، فالإدارة هي إدارة موارد بشرية قبل الماديـة والماليـة لـذا عليهـا الاهـتمام بالعنصر البشري بشكل اكبر وأفضل.

11. التعاون المشترك بين الدول النامية بشكل عام والعربية بشكل خاص، والعمل لإيجاد تكتلات اقتصادية فيما بينها لتكون قادرة على مواجهة التكتلات العالمية التي ترمي إلى فرض الهيمنة والتبعية.

المراجع لهذا الفصل

1. العجة. ناهد طلاس، العولمة محاولة لفهمها وتجسيدها، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، 1999، ط1 – ص155.
2. أحمد. د عزت السيد، انهيار مزاعم العولمة، اتحاد الكتاب العرب/ دمشق 2000، ص68.
3. حنفي. د. حسن، الثقافة العربية بين العولمة والخصوصية، الفكر السياسي، العددان 4 – 5، 1998 – 1999، ص 249.
4. عرسان. د. علي عقلة، الفكر السياسي، العددان 4 – 5، تحت عنوان العولمة والثقافة، ص 224.
5. شعبان. أ.د. إسماعيل، العلاقات الاقتصادية الدولية، جامعة حلب، 1995، ص 252 – 253 .
6. صقر. د. تركي، الإعلام العربي وتحديات العولمة، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، 1998، ص 37.
7. رحيم. سعد محمد، العولمة تتسلل إعلامياً، عالم المعرفة عدد 477، السنة 42، ص 19.
8. أحمد. د. عزت السيد، انهيار مزاعم العولمة، مصدر سبق ذكره، ص 78.
9. خشيم.د مصطفى عبد الله، موسوعة علم العلاقات الدولية، ط1،الدار الجماهيرية، ليبيا 2000،ص 54.
10. أبو قحف. د.عبد السلام، إدارة العمال الدولية، الدار الجامعية، بيروت، 2004، ص 228.
11. الشيباني د. عمر التومي (التعليم والاستلاب الحضاري: دراسة قُدمت لمؤتمر الغزو الثقافي في الإمبريالية الصهيونية للأمة العربية) – تونس 1982 ص3.



الفصل الرابع

إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدولة

الفصل الرابع

إدارة المؤسسات الحكومية والعامةفي الدولة

مفهوم الدولة والنظم السياسية:

1. تعريف الدولة:

هي مجموعة من الأفراد يحتلون منطقة معينة بصورة دائمة ومستقلة شرعياً عن أية سيطرة خارجية ولهم حكومة منظمة تأخذ على عاتقها تشريع القوانين وتطبيقها على جميع الأفراد والمجموعات الداخلة ضمن حدودها القانونية. (الكبسي وآخرون، 40).

وبالتالي فإن العناصر الأساسية لأي دولة هي الحكومة والشعب والإقليم، بالإضافة إلى السيادة والاعتراف بهذه الدولة، بما يكسبها الشخصية القانونية الدولية، ويمكنها من ممارسة اختصاصات السيادة لاسيما الخارجية منها.

التمييز بين الدولة ومفاهيم أخرى:

1. البلد تدل على منطقة جغرافية.
2. الأمة ترمز إلى ناس تجمعهم اعتبارات مشتركة أصول وتاريخ، وتتميز الدولة عن الأمة في أنها تتكون من مجموع السكان والمواطنين بغض النظر عن أصولهم العرقية والدينية والثقافية، بينما يشترط في مفهوم الأمة أن يرتبط الأفراد أو الجماعة بروابط الوحدة في العرق واللغة والدين والتاريخ المشترك والعادات والتقاليد والاهداف والمصير المشترك. (الكبسي، 45).

3. الحكومة: ينبغي التمييز بين الدولة والحكومة، رغم أن المفهومين يستخدمان بالتناوب كمترادفات في كثير من الأحيان. فمفهوم الدولة أكثر اتساعاً من الحكومة. حيث أن الدولة كيان شامل يتضمن جميع مؤسسات المجال العام وكل أعضاء المجتمع بوصفهم مواطنين، وهو ما يعني أن الحكومة ليست إلا جزءاً من الدولة. أي أن الحكومة هي الوسيلة أو الآلية التي تؤدي من خلالها الدولة سلطتها وهي بمثابة عقل الدولة. إلا أن الدولة كيان أكثر ديمومة مقارنة بالحكومة المؤقتة بطبيعتها: حيث يفترض أن تتعاقب الحكومات، وقد يتعرض نظام الحكم للتغيير أو التعديل، مع استمرار النظام الأوسع والأكثر استقراراً ودواماً الذي تمثله الدولة. كما أن السلطة التي تمارسها الدولة هي سلطة مجردة (غير مشخصنة): بمعنى أن الأسلوب البيروقراطي في اختيار موظفي هيئات الدولة وتدريبهم يفترض عادة أن يجعلهم محايدين سياسياً تحصيناً لهم من التقلبات الأيديولوجية الناجمة عن تغير الحكومات. وثمة فارق آخر وهو تعبير الدولة (نظرياً على الأقل) عن الصالح العام أو الخير المشترك، بينما تعكس الحكومة تفضيلات حزبية وأيديولوجية معينة ترتبط بشاغلي مناصب السلطة في وقت معين. ويكيبيدياً.

كما أن الدولة أكثر دواماً نسبياً من الحكومة لأن الحكومة تتغير بصورة مستمرة مع تغير الحكام. (الكبسي، 43).

1. دولة المؤسسات:

وتُعرف دولة المؤسسات بأنها الدولة التي تقوم على أساس تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث مؤسسات رئيسية: تنفيذية – تشريعية – قضائية وقد نشأ على أساس هذا التقسيم مبدأ الفصل بين السلطات كنتيجة طبيعية لمفهوم دولة المؤسسات إذ لا قيمة للقول بدولة المؤسسات كشعار إذا لم يتجسد في تطبيق

مبدأ الفصل بين السلطات على أن أهم هدف في نظر فقهاء القانون الدستوري هـو فصـل مؤسسات الدولة عن شخصية الحاكم والتي كانت تطغى على شخصية الدولة كما عبر عن ذلك لويس السادس عشر بقوله (أنا الدولة والدولـة أنـا) وإذا كـان أبـرز مـا يميـز الدولـة الحديثة عن الدولة القديمة هو أنها دولة قـانون، بيـنما كانـت الدولـة القديمـة تنـدمج في شخص حاكمها فإن الخليفة الأول أبو بكر الصديق (رضي اللـه عنه) قد خاطب مواطنيـه في أول خطاب له بعد اختياره بقوله (وليت عليكم ولست بخيركم... أطيعـوني مـا أطعـت اللـه فيكم... الخ).

2. والسلطة: هي الحقّ الشرعي في التصرف وإصدار الأوامر في الدولـة، وهـي ظـاهرة اجتماعية وجدت قبل وجـود الدولـة بفـترة طويلـة، فهـي ليسـت خاصـة بالدولـة وحـدها بـل تمـارس كافـة أنـواع المؤسسـات الحكوميـة والاجتماعيـة والاقتصـادية والسياسية.

النظم السياسية:

1. تعريف السياسة: في اللغة العربية نجـد أن مصـطلح السياسـة مـن سـاس يسـوس سياسة، يعني القيام بأمور الناس أو تدبير أمور النـاس بمـا يصـلحهم والـذي يقـوم بهذه المهمة يسمى سائس ويجمع على ساسة وقـد اسـتخدم هـذا المصـطلح عنـد العرب بمعنى الرئاسة والريادة والزعامة أو القيادة، أما تعريف السياسة فهو يركـز على الحكم ويتضمن مفهـوم الحكـم تقسـيم النـاس إلى فئتـين فئـة حاكمـة وفئـة محكومة مما يترتب عليه وجود علاقة بين هذين الطرفين وهـي علاقـة قانونيـة في اطار الدولة وتسمى هذه العلاقة علاقة السلطة بين الحكام والمحكومين.

1. تعريف النظام السياسي: فهو نموذج الحكم الذي يحدد شكل الحكومة وطريقة انتقال السلطة وممارستها ووظائفها.

وتتكون الحكومة أو النظام السياسي في ثلاث سلطات على المستوى المركزي والمحلي وهي:

- السلطة التشريعية: ومهمتها إجازة القوانين والتشريعات عن طريق الهيئة التشريعية أي البرلمان.
- السلطة التنفيذية: وتختص بتنفيذ هذه التشريعات والقوانين على جميع المواطنين في الدولة بواسطة مجلس الوزراء.
- السلطة القضائية: وتختص بتفسير القوانين وتطبيقها في الحالات الفردية بواسطة المحاكم.

3. الدستور:

تقوم الدولة بوظائفها بمقتضى قانون أساسي وضعته سلطات تأسيسية يطلق عليه لفظ الدستور، وكلمة دستور فارسية الأصل دخلت اللغة التركية ثم شاعت في اللغة العربية لتعني الدفتر الذي يكتب فيه أسماء الجند، وهي مركبة من كلمة (دست) التي تعني قاعدة، وكلمة (ور) التي تعني صاحب: أي صاحب القاعدة أو أصل القاعدة.

ويعرف الدستور على أنه هو مجموعة من القواعد القانونية التي تحدد نظام وشكل الحكم في الدولة، وينظم السلطات الثلاث ويحدد اختصاصاتها، ويبين حقوق الأفراد وواجباتهم، وينبثق عن الدستور مجموعة من القوانين والأنظمة والتعليمات لتنفيذ مواده.

4. أنظمة الحكم:

النظام الملكي	النظام الجمهوري
تكون السلطة بيد فرد واحد	تكون السلطة من حق جميع المواطنين على قدم المساواة
الحكم بالوراثة في داخل الأسرة الحاكمة	يقوم الحكم على أساس الانتخابات
للملك امتيازات خاصة موروثة	لا يملك الرئيس أية امتيازات أو حقوق خاصة وسلطاته وصلاحياته محددة بوضوح في الدستور
يركز الدستور على المسائل الخاصة بتوارث العرش داخل الأسرة الحاكمة	يركز الدستور على طريقة انتخاب الرئيس وبصورة حرة مباشرة من قبل جميع المواطنين وقديكون بصورة غير مباشرة عن طريق البرلمان
شخص الملك يتصف عادة بصفة القداسة وهو غير مسئول عن أعماله أمام الشعب فمثلاً لا يمكن محاكمة ملكة بريطانيا	يجوز اتهام الرئيس بالخيانة العظمى أي بخيانة الدستور

5. أهمية الفصل بين السلطات:

يحقق مبدأ الفصل بين السلطات أهدافاً حيوية وضرورية في حياة المجتمع المدني الحديث منها:

1. تنظيم الاختصاص وتوزيع المهام بين سلطات الدولة وضمان التخصص الوظيفي.
2. يحول دون تسلط أو هيمنة سلطة على أخرى.

3. يحمي الحقوق والحريات العامة والخاصة.
4. مراقبة السلطات لبعضها البعض.
5. يحقق التوازن بين السلطات ويمنع الاستبداد.
6. يعمل على قيام دولة النظام والقانون.
7. يحمي الحقوق الديمقراطية والحريات السياسية.
8. يسهم في بناء مجتمع العدل والمساواة.
9. يعزز احترام الشرعية وتطبيق مبدأ سيادة القانون.

التصنيف الحديث للحكومات:

م	المعيار	النظام الرئاسي	النظام البرلماني	النظام شبة الرئاسي	نظام الجمعية
1.	المفهوم	هو النظام الذي يقوم على الاستقلال المطلق بين السلطات مع التوازن والمساواة فيما بينهما	هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطات الثلاث دون أن يُفصل بينهما فصلاً مطلقاً، بل تقيم التعاون والاشتراك في ممارسة بعض الاختصاصات مع الإبقاء على مبدأ المساواة ويحفظ مركز التوازن بين السلطتين	يعرف هذا النظام بالنظام الرئاسي – البرلماني. بمعنى هو نظام خليط بين النظام الرئاسي والبرلماني. ففى هذا النظام رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكان فى تسيير شئون الدولة. وتوزيع هذه السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يختلف من بلد إلى آخر. وهذا النظام يختلف عن النظام	يقوم هذا النظام على تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث لا يكتفي الشعب باختيار ممثليه وإنما يساهم أيضاً في الأعمال التشريعية والحكومية من خلال الفيتو

			التشريعية والتنفيذية، فلا يوجد تبعية أو سيطرة لإحداها على الأخرى.	البرلماني فى أن رئيس الجمهورية يتم اختياره من قبل الشعب. ويختلف عن النظام الرئاسي فى أن رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان ويستطيع البرلمان محاسبته وعزله إذا أراد.	الشعبي والاستفتاء ويطبق هذا النظام في سويسرا
2.	المجلس	يظل كما هو	يتحول إلى برلمان		يشمل كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية
3.	السلطة التنفيذية	في يد رئيس الدولة الذي ينتخبه الشعب	ثنائي السلطة (رئيس الجمهورية + الحكومة)	ثنائي السلطة (رئيس الجمهورية + الحكومة)	الحكومة قائمة وهي تتكون من لجنة يعينها المجلس من بين أعضائه
4.	رئيس الحكومة	رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة	يعينه رئيس الدولة		لا يوجد
5.	تعيين الحكومة والهيئة الإدارية	الرئيس يعين الوزراء ويظلون تابعين له	رئيس الحكومة هو الذي يعين الوزراء		المجلس يعين الحكومة كلها

6.	المسئولية الجماعية والفردية	الرئيس هو المسئول عن السلطة التنفيذية	الحكومة هيئة جماعية		الحكومة هيئة جماعية
7.	الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	لا يجوز أن يكون الوزراء أعضاء في المجلس	الوزراء يكونون عادة أعضاء في البرلمان		أعضاء الحكومة يكونون أعضاء في المجلس
8.	المسئولية القانونية والسياسية	السلطة التنفيذية (الرئيس) مسئول قانوناً أمام الدستور	الحكومة مسئوله سياسياً أمام المجلس		الحكومة مسئوله سياسياً أمام المجلس
9.	حق السلطة في حل المجلس	لا يحق للرئيس حل المجلس	يحق لرئيس الحكومة نصح رئيس الدولة بحل البرلمان		للمجلس حق حل نفسه بنفسه
10.	السلطة العليا في الحكومة	التفوق النهائي للمجلس ولا يوجد تداخل بين السلطتين	البرلمان بمجموعة (الوزراء والنواب) له التفوق على الحكومة والمجلس وليس لأيهما أن يسود الآخر		التفوق للمجلس
11.	السلطة التنفيذية والهيئة الناخبة	السلطة التنفيذية (الرئيس) مسئول مباشرة أمام الهيئة الناخبة	الحكومة في مجموعها مسئولة بطريق غير مباشر أمام الهيئة الناخبة		الحكومة في مجموعها مسئولة بطريق غير مباشر أمام الهيئة الناخبة

.12	مركز الثقل في النظام السياسي	لا يوجد مركز ثقل (عملياً الرئيس هو مركز الثقل)	البرلمان هو مركز الثقل		المجلس هو مركز الثقل
	المزايا	1. رئيس الجمهورية هو رئيساً للدولة وللحكومة فى نفس الوقت ويتم انتخابه من قبل الشعب مباشرة. وبالتالى فلا توجد علاقة مباشرة (رسمية) بينه وبين البرلمان وبالتالى لا يعتمد على إرضاء البرلمان فى اتخاد قراراته. 2. يمكن القول بأن النظام الرئاسي هو أكثر الأنظمة	1. بالرغم من أن رئيس الوزراء هو الذى يختار مجلس الوزراء وإلا أنه فى الحقيقة متساوي مع كل وزير. ولهذا نجد أن رئيس الوزراء فى بعض الدول يطلق عليه اسم: الوزير الأول. بمعنى أن رئيس الوزراء هو مجرد الناطق الرسمي ولا يمكن إملاء وفرض سياساته على الوزراء. 2. أن رئيس الوزراء والوزراء يمارسون مبدأ "المسؤولية الجماعية. (بمعنى أن أي مشروع يتم اقتراحه من	1. من حق الحكومة إصدار قرارات لها فاعلية القوانين بشرط موافقة رئيس الجمهورية على ذلك. 2. للحكومة الحق في اقتراح القضايا التى يجب مناقشتها في مجلس الشعب ويمكن أن تشترط على مجلس الشعب الكيفية التي يجب أن يتم بها مناقشة هذه القضايا كأن تشترط أن يتم مناقشتها بدون تعديل ولا إضافة أو أن يتم التصويت عليها بنعم أو لا. 3. هذا النظام يعطي لرئيس الجمهورية حق حل	

		استقراراً لأسباب عديدة لعل من أهمها أن موعد الانتخابات ثابت ويحدده القانون. فرئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان يتم انتخابهم لفترات زمنية ثابتة. وفى بعض المناصب قد يحدد القانون مدة محددة للبقاء فى المنصب. فعلى سبيل المثال لقد ثم تعديل الدستور الأمريكى عام 1951 (فيما عرف بالتعديل الثانى والعشرون للدستور)	رئيس الوزراء لابد أن يوافق عليه مجلس الوزراء أولاً قبل أن يتم اعتماده وعندما يتم الاتفاق عليه لا يحق لأي وزير الاعتراض عليه. وعلى كل وزير يختلف مع هذا المشروع أن يقدم استقالته من الحكومة إذا أراد أن يعارضه علنا. 3. رئيس الوزراء والوزراء مسؤلين أمام البرلمان ويكون للبرلمان وقت مخصص أسبوعى لمناقشة رئيس الوزراء أو أى وزير آخر وتوجيه الأسئلة له. 4. الملك أو الرئيس فى النظام البرلماني يقوم بوظيفة رئاسة	مجلس الشعب والمطالبة بانتخابات جديدة للمجلس بشرط ألا يسىء استخدام هذا الحق. بمعنى لا يجب على رئيس الجمهورية المطالبة بانتخابات جديدة للمجلس أكثر من مرة واحدة فى كل سنة. 4.ومن جهة أخرى يمكن للجمعية الوطنية فصل رئيس الوزراء أو أى وزير آّخر عن طريق سحب الثقة منهم. 5. لرئيس الجمهورية الحق في فرض قانون الطوارئ. 6. لرئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب في قضايا يراها هامة ونتائج هذا الاستفتاء لها قوة القانون في الدولة.	

		وثم بموجب ذلك تحديد فترة الرئاسة إلى فترتين (كل فترة أربع سنوات) فقط. 3. لا يوجد رئيس للوزراء في هذا النظام ومجلس الوزراء (أو الأمناء كما يطلق عليهم في النظام الأمريكى) يختاره رئيس الجمهورية لمساعدته في تنفيد سياساته. ولايجوز الجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري أو أى منصب وظيفى آخر فى الحكومة	الدولة فقط بمعنى أنه يملك ولا يحكم كما هو الحال فى بريطانيا وأسبانيا أورئيس يرأس ولا يحكم كما هو الحال في الهند وألمانيا. وعليه فالرئيس أو الملك يجب أن يكون محايداً. 5. مجلس الشعب يستطيع عزل رئيس الوزراء عن طريق سحب الثقة منه وتشكيل حكومة جديدة. وفي بعض الدول كما هو الحال في ألمانيا يشترط قبل القيام بسحب الثقة أن يكون المجلس قد اختار البديل له. 6. المحكمه العليا في هذا النظام هي عبارة عن اللجنة القضائية في مجلس الشيوخ.	7. المرجعية الدستورية في هذا النظام في يد مجلس دستوري. وكيفية اختيار هذا المجلس يختلف من دولة إلى أخرى. فعلى سبيل المثال يتكون المجلس الدستوري فى فرنسا من تسعة (9) قضاة يتم اختيارهم لمدة تسعة (9) سنوات كالآتي: يختار رئيس الجمهورية ثلاث (3) قضاة* ويختار رئيس مجلس الشعب ثلاث (3) قضاة* ويختار رئيس مجلس الشيوخ ثلاث (3) قضاة. أما فى إيران فيتم أختيار أعضاء المجلس الدستوري عن طريق الانتخابات العامة من مجموعة من الفقهاء والخبراء	

		أو خارجها. 4. فى هذا النظام يمكن تحقييق التوازن والمراقبة بين السلطات الثلاث بسهولة.	بمعنى لا توجد مرجعية قضائية في هذا النظام وإنما توجد مرجعية تنفيدية. وبمعنى آخر البرلمان في هذا النظام هو أعلى سلطة فى البلد. 7. النظام البرلماني يمكن اعتباره أكثر استجابة ومرونة في اتخاد القرارات من النظام الرئاسي. 8. النظام البرلماني يشجع على وجود حوار ونقاش جاد بين كل القوى السياسية حول القضايا الرئيسية التي تواجه البلاد.	الدستوريين.	
	العيوب	1. لعل من أهم عيوب هذا النظام هو أنه قد يقود إلى تصادم	1. لعل من أهم العيوب هو غياب الفصل بين السلطات الثلاث فى هذا النظام.	1. المشكلة الأساسية التي تواجه هذا النظام هي عندما تتصادم مصالح رئيس	

		السلطة التنفيدية مع السلطة التشريعية خصوصاً إذا تعارضا برامجهما السياسية. ففى أمريكا على سبيل المثال قد حدت هذا عام 1995 عندما تعارضت سياسات الرئيس وليم كلنتون (من الحزب اليمقراطى) مع سياسات الجمهوريين الذين سيطروا على الكونقرس عام 1994. وكانت نتيجة هذا التصادم تعطيل العمل في المؤسسات	هذا الانصهار بين السلطات الثلاث في هذا النظام قد يقود إلى استغلال السلطة والاستبداد بها خصوصاً في الدول النامية والتي تفتقد لمؤسسات معاصرة وقوية. 2. موعد الانتخابات غير ثابت فى هذا النظام ومن حق رئيس الوزراء البقاء فى منصبه طالما يملك تقة الأغلبية في البرلمان. فعلى سبيل المثال ينص القانون الانجليزي على أن تعقد الانتخابات البرلمانية خلال خمس سنوات. هذا يعني أن من حق رئيس الوزراء أن يدعو	الجمهورية مع مصالح رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل مصالح البرلمان. وهذه المشكلة عرفت فى السياسة الفرنسية (بمشكلة التعايش المزدوج(. وهى الحالة التى يتم فيها اختيار رئيس الجمهورية من اتجاه فكري مناقض للاتجاه الذي يمثله رئيس الوزراء. كما حدت للرئيس الفرنسي ميتران (الاشتراكي) عندما فرضت عليه الجمعية العمومية أن يختارالسيد شيراك (اليميني الرأسمالي) ليكون رئيساً للوزراء عام 1986. وعليه فمن الواجب على رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أن يتعاونا وأن يتحدا	

		الفدرالية لعدة أيام وكلفة الدولة مئات المليارات (ريمر 1997* ص262). 2. ونتيجة لوجود مبدأ الفصل بين السلطات فإنه فى حالة حدوث تصادم بين السلطة التنفيدية والسلطة التشريعية يكون من الصعب الوصول إلى حل (أو حل وسط) وذلك لغياب الآليات الدستورية التى يمكن الرجوع إليها (ما عدا الانتخابات	إلى انتخابات جديدة متى رغب ذلك خصوصاً عندما يشعر بأن الشعب يؤيد سياساته. وبالفعل فقد قامت رئيسة الوزراء البريطانية ماقرت تاتشر عام 1983 باستغلال هذا التفسير للقانون عندما انتصرت في الحرب التي قادتها ضد الأرجنتين فيما عرف بحرب (جزر الفالكونز) وكانت نتيجة تلك الانتخابات أن زادت نسبة مقاعد حزب المحافظين في البرلمان من 53% إلى 61% 3. ولعل من عيوب هذا النظام هو أن لا رئيس الجمهورية ولا	لكى تتجح الحكومة وتحقق أهدافها. 2. إساءة استخدام قانون الطوارئ من قبل رئيس الجمهورية. ولعل خير مثال على ذلك هو استخدام الرئيس المصري حسنى مبارك لهذا القانون مند أن تولى السلطة عام 1981 إلى الآن. 3. إمكانية قيام رئيس الجمهورية بإساءة استخدام حقه في استفتاء الشعب كما هو سائد اليوم في كثير من الدول ذات النظام شبه الرئاسي.	

		التى يحددها القانون) لحل هذا الإشكال. ولا يمكن الرجوع إلى الشعب إلا في الانتخابات القادمة. 3. ونتيجة لوجود مبدأ الفصل بين السلطات فإنه من الصعب تحميل المسئولية إلى أى طرف ويصبح من السهل التهرب من تحمل هذه المسئولية وتصبح السياسة السائدة هى: سياسة الاتهام (أو اللوم) لبعضهم البعض.	رئيس الوزراء يتم أختيارهما من قبل الشعب وبهذا فسوف يكون من الصعب على الشعب محاسبة هؤلاء إلا من خلال ممثليه.		

كيف يتم الفصل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في النظام الرئاسي:

الفصل بين السلطات الثلاث:

الفصل بين السلطات يعني أن تستقل كل هيئة بممارسة إحدى وظائف الدولة بحيث لا يمكنها التدخل في وظائف السلطات الأخرى.

لكن مع وجود بعض أشكال التعاون والتنسيق اللازم بينهم، أي أن هناك فصل من ناحية وتعاون من ناحية أخرى، و أهم صور الفصل بين السلطات هي:

- يستقل الرئيس بتعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم دون تدخل من البرلمان.
- لا يحاسب الوزراء أمام البرلمان ولا يجوز سحب الثقة منهم لأنهم مسؤولون أمام الرئيس فقط.
- لا تستطيع السلطة التنفيذية اقتراح القوانين أو التدخل في إعداد ميزانية الدولة.
- لا يملك رئيس الدولة حق دعوة البرلمان للانعقاد العادي أو فض دورته أو حله، ولا يجوز للوزراء أن يحضروا جلسات.
- البرلمان بصفتهم الوزارية.
- تستقل السلطة القضائية بممارسة وظائفها، حيث يتم اختيار القضاة من طريق الانتخاب ويتمتع القضاة بحصانة معينة وبنظام قانوني للمحاكم له ضمانات خاصة.

التوازن بين السلطات الثلاث في النظام الرئاسي:

وأما التوازن فيقوم على مواد دستورية تختلف من نظام ديمقراطي على آخر، ولكنها في مجملها تخلق نوعاً من الرقابة والتوازن المتبادل بحيث:

- تستطيع السلطة التنفيذية أن تقترح القوانين دون أن تجيزها.
- كما أنها تستطيع أن تلجأ لحق الاعتراض على قوانين معينة قد تتخذها السلطة التشريعية لأن حق التوقيع النهائي على أي قانون عادة ما يكون بيد رئيس السلطة التنفيذية سواء كان رئيس جمهورية.
- وبالمقابل فإن السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان أو أحد فرعيه تستطيع أن تعترض على قرارات السلطة التنفيذية وتبطلها كما تستطيع بموجب نصوص دستورية معينة أن تعترض أو تبطل أو تجيز تعيينات السلطة التنفيذية لمسئولين في المناصب العليا.
- أما السلطة القضائية فإن بإمكانها أن تقضي بعدم دستورية أي قرار تتخذه السلطة التنفيذية أو عدم دستورية أي تشريع قد يصدره البرلمان إذا ما تعارض ذلك مع الدستور.

ولكن السلطة القضائية نفسها المتمثلة في المحاكم وعلى رأسها المحكمة العليا في أي نظام ديمقراطي فإن تعيين أعضائها غالباً ما يكون بيد السلطة التنفيذية وبالتالي فإن هناك توازن متبادل إذ أن السلطة التنفيذية تعين القضاة وفي ذات الوقت لا تستطيع أن تعزلهم (ومجلس الشيوخ من حقه تثبيتهم في تلك المناصب أو رفضهم)، فهم بمنأى عن العزل إلا بحكم قضائي صادرعن السلطة القضائية نفسها. وهكذا تعمل كل سلطة كأنها رقيب على السلطة الأخرى وعلى ما تتخذه من قرارات.

مثال على التوازن والفصل بين السلطات:

1. الكونغرس لديه سلطة صرف الأموال بحيث يتحكم في عمل الرئيس ومن يليه في السلطة التنفيذية، فالرئيس قد يكون بإمكانه على سبيل المثال إعلان حرب ولكن الحرب لن يمولها سوى الكونغرس وإذا رفض الكونغرس تمويل الحرب فإن قرار الرئيس كأنه لم يكن.
2. الرئيس يعين كبار المسؤولين والمعاونين، ولكن الكونغرس ممثلاً في مجلس الشيوخ هو الذي يجيز التعيين فإذا لم يقتنع بمؤهلات أي شخص يعينه الرئيس فمن حق مجلس الشيوخ أن يرفض التعيين.
3. قرارت الكونغرس لا يمكن أن تصبح قوانين إلا إذا أصدرها الرئيس بتوقيعه النهائي عليها وبالتالي فإن بإمكان الرئيس أن يستخدم حق النقض الفيتو ضد قوانين الكونغرس التي لا يراها مناسبة للبلاد، ولكن الكونغرس يستطيع أن يعلن إصدارها بأغلبية الثلثين.

والركن الأساسي في النظام البرلماني يتمثل بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و يعتبر هذا الركن هو حجر الزاوية فيه، وبدونه يفقد النظام البرلماني جوهره وتتغير طبيعته، وهذه المسؤولية على نوعين:

1. مسؤولية تضامنية بمعنى أن تكون الحكومة بمجموعها مسؤولة عن السياسة العامة أمام البرلمان.
2. مسؤولية فردية بمعنى أن كل وزير مسؤول أمام البرلمان عن وزارته، ونتيجة لمسؤولية الحكومة هذه أمام البرلمان يحق.

لهذا الأخير أن يسحب الثقة من الحكومة و يسقطها كما يحق سحب الثقة من أي وزير ليجبره على الاستقالة.

التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

صور التوازن:

في مقابل حـق البرلمـان في سـحب الثقـة مـن الحكومـة، يحـق للحكومـة أن تحـل البرلمان والدعوة لانتخابات جديـدة، وحـل البرلمـان يعنـي الاحتكـام إلى الشـعب، فإمـا أن يـدعم الحكومـة فينتخـب نوابـاً مؤيـدين لهـا، أو يـدعم موقـف البرلمـان فينتخـب نوابـاً معارضين لسياسة الحكومة، وتمتلك الحكومة حـق دعـوة البرلمـان للانعقـاد وفـض دورات انعقاده، وللوزراء حق دخول البرلمان لشرح سياسة الحكومة و الدفاع عنها.

صور التعاون:

للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، ومن حق البرلمان تشـكيل لجـان للتحقيـق مع الوزراء، وللبرلمان حق الموافقة على الميزانية السنوية للدولة.

وهكـذا يتضـح أن النظـام البرلمـاني يقـوم عـلى مبـدأ توزيـع السـلطات وتعاونهـا. فالبرلمان يقوم بالتشريع ومحاسبة الحكومة، والسلطة التنفيذية تشكل من حزب الأغلبية وتقوم بوضع السياسات وتنفيذها تحت رقابة البرلمان. وعند الخلاف يحق للبرلمان سحب الثقة من الحكومة وبالتالي إقالتها، ولكن الحكومة تملك، بالمقابل، حـل البرلمـان والعـودة إلى صندوق الانتخاب لحسم الخلاف. ويقوم رئيس الدولة، باعتباره رمـزاً للـوطن، بحسـم الأمور، إذا احتاج الأمر. ويقوم القضاء بضمان احترام القانون من جانـب الجميـع وفـرض أولية الدستور على التشريعات لضمان الحقوق والحريات. وهكـذا يلعـب رئـيس الدولـة دوراً حاسـماً – كحكـم غـير منحـاز – لإلـزام الحكومـة بالاسـتقالة كـما يرغـب البرلمـان،

أو لحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لحسم هذا الخلاف. وهكذا نجد توازناً وتقابلاً في السلطات والمسؤوليات. ويظل الحسم النهائي في يد الشارع دائماً حيث لا بد من استمرار تمتع الحكومة بثقة البرلمان، أو الدعوة لانتخابات جديدة تحدد شكل حكومة الأغلبية الجديدة.

اختيار شكل النظام السياسي:

هناك عدد من الأمور التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند اختيار النظام السياسي المناسب للدولة. ومن أهم تلك الأمور هو شكل الدولة، وضع الديمقراطية، مستوى التعليم،... الخ.

1. شكل الدولة: إما أن يكون شكل الدولة موحد وهذا يعني حكومة واحدة في عاصمة الدولة أو يكون شكل الدولة مركب أو فدرالي وهو ما يعني وجود حكومة مركزية وحكومات محلية. ويلاحظ اعتماداً على النموذج الأمريكي أن النظام الرئاسي يرتبط بالفدرالية لأن الأخيرة تقلل من احتمالات تغول النظام الرئاسي وتحوله إلى نظام نازي أو فاشي.
2. وضع الديمقراطية: لا يساعد النظام الرئاسي على بناء الديمقراطية لما ينطوي عليه من تركيز للسلطة. ويؤدي تبني النظام الرئاسي في دولة تخطو خطواتها الأولى نحو الديمقراطية إلى العودة إلى الاستبداد. ومن المناسب هنا الإشارة إلى أن تبني الأمريكيين للنظام البرلماني في العراق قد كان نتيجة لأسباب كثيرة من ضمنها مدى قدرة النظام على بناء الديمقراطية وتحقيق الشرعية المطلوبة.
3. التعدد الاجتماعي: يصلح النظام الرئاسي للدول شديدة التجانس والتي لا يمكن فيها للحكام أن يتمايزوا عرقياً أو قبلياً أو مذهبياً أو فئوياً أو مناطقياً عن المحكومين كما لا يمكن فيها لمعارضي النظام الحشد على

خطوط الهوية والانتماءات الأولية. أما تبني النظام الرئاسي في مجتمع يتصف بالتعدد وتتركز السلطة والثروة والقوة فيه على خطوط الانقسامات الأولية فإن ذلك من شأنه أن يعمق الخلافات والصراعات.

4. القوى المتنافسة: يتوقف شكل النظام السياسي المناسب للدولة على مدى تجانس القوى المتنافسة. فإذا كانت القوى المتنافسة تتصف بعدم التجانس وإذا كانت الانتماءات الأولية توظف في عمليات التكتل والاصطفاف السياسي فإن ما يفعله النظام الرئاسي هو حشد قوى المراجعة في مواجهة قوى الهيمنة وهو ما يقود بعد ذلك إلى الصراع الاجتماعي العنيف.
5. مستوى التعليم: يتطلب النظام الرئاسي مستوى عال من التعليم يمكن الأفراد من استيعاب حقوقهم والسعي للدفاع عنها ورفض علاقات التبعية السياسية والعمل على تحقيق التوازن بين السلطات على الصعيد الواقعي.
6. عوامل أخرى: هناك عوامل أخرى يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد الشكل المناسب للنظام السياسي. ومن تلك العوامل وضع التنمية في البلاد من حيث درجة التحقق ودرجة التوازن، ومدى الحاجة إلى حكومة قوية، ووضع النساء في المجتمع ومطابقة ذلك الوضع للدور المرسوم لهن، ثقة الأطراف السياسية ببعضها البعض، قدرة الأطراف المختلفة على تغليب المصلحة الوطنية، ودرجة الرقابة المطلوبة داخل النظام والتجارب السابقة.

توزيع سلطات أجهزة إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

1. المستوى الأعلى:
2. المستوى المتوسط:
3. المستوى الأدنى:

إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بين المركزية واللامركزية:

أولاً: المركزية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

يقصد بالمركزية قصر الوظيفة الإدارة في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة الهيئات الأخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق في مصدر واحد مقره العاصمة، ولا يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة فيما تقتضيه مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة، ولكن يكون للوزراء الهيمنة التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم. (حبتور، 2009، 224).

ويعتبر الاختيار بين المركزية واللامركزية من أهم المشكلات التي تتعلق بتفويض السلطة في كافة المنظمات سواء العامة أو الخاصة، ومما يزيد من هذه المشكلة كأسلوب للتنظيم الإداري، صعوبة تغليب أحدها على الآخر، فكل منها يحقق مزايا لا تتوافر في بديله، وبالتالي فإن أياً منها يمكن أن يكون أكثر تفضيلاً إذا كانت هناك ظروف تبرر تطبيقه.

والمركزية تعني الاتجاه إلى تركيز السلطة والرجوع إلى الإدارة العليا في اتخاذ كافة القرارات المنظمة للعمل في حين تعني اللامركزية العكس، أي توزيع السلطات وإعطاء حرية اتخاذ القرارات حيث يجري العمل الفعلي. ومن الناحية العملية لا يوجد مركزية مطلقة أو لا مركزية مطلقة، بل إنهما مفهومان نسبيان

وبالتالي فإن هناك درجة لكل منهما، ويصبح على المنظمة تحديد درجة المركزية أو درجة اللامركزية التي تحقق لها القدرة على النجاح في تحقيق أهدافها. (شوقي، إدريس، 2007، 207).

وتعني المركزية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة هيمنة القيادة العليا للجهاز الحكومي على تصرفات الوحدات والأجهزة الفرعية والوظائف الأخرى، بحيث يستأثر المركز (رئيس الوزراء - الوزير - أو المحافظ) بسلطة صنع واتخاذ القرارات، وتقتصر مهمة الوحدات والأجهزة الفرعية والوظائف الأدنيا لمروؤسه على تنفيذ ما يتخذه هذا المركز من قرارات وما يضعه من سياسات تنفيذية وقواعد، وهذه المركزية قد تكون:

- مركزية سياسية: ويقصد بها تركيز السلطة في الدولة في يد هيئة سياسية واحدة.
- مركزية إدارية: وتقوم على توحيد وتركيز الاختصاصات الإدارية في يد سلطة رئيسية واحدة.

دواعي تطبيق المركزية في مجال إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

هناك عدة عوامل تفسر ميل بعض الدول إلى تطبيق أسلوب المركزية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة وأهم هذه العوامل هي: (شوقي، إدريس، 2007، 216).

1. ظروف الأزمات ذات الطابع القومي التي تمر بها الدول، حيث تدفعها إلى تركيز السلطات في المستويات الإدارية العليا للجهاز الحكومي، فحالات الحرب والأزمات الاقتصادية وحالة الكوارث الطبيعية والاضطرابات السياسية والاجتماعية تبرر ذلك.

2. التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكبرى التي تمر بها المجتمعات، كالقيام ببرامج التنمية الاقتصادية لتغيير الهيكل الاقتصادي أو تحول المجتمع نحو الاشتراكية أو الرأسمالية.
3. التركيز الجغرافي لأقاليم الدولة وكذلك التركيز الجغرافي للسكان، حيث يؤدي وجود حكومة مركزية واحدة وعدم تشتت أو اتساع أقاليم الدولة جغرافياً إلى تطبيق النظام المركزي.
4. حالة المجتمعات التقليدية التي يغلب على المجتمع فيها طابع العلاقات العائلية والشخصية، أي يسودها المنظمات البدائية ويغلب على علاقاتها طابع التسلط والاستبداد، وتتجه الدولة إلى تطبيق درجة عالية من المركزية لتحقيق الضمان والحرية للصالح العام أمام احتمالات انحراف أداء الأجهزة والأفراد.
5. الرغبة في توحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة وعلى مختلف أجزاء أقاليمها.
6. الرغبة في تأكيد الوحدة القانونية والسياسية للدولة في مجال التنظيم الإداري بما يسهم في تثبيت سلطة الحكومة المركزية وفي التمكين لها بما يحافظ على وحدة الدولة ويمنع تفتيتها.

مزايا تطبيق المركزية في مجال إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

إن تطبيق المركزية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة يحقق العديد من المزايا منها: (شوقي، إدريس، 2007، 221).

1. تخفيض النفقات.
2. فاعلية الإجراءات القانونية.
3. تركيز الاهتمام على أنشطة معينة.

4. زيادة النفوذ الإداري.
5. توحيد النظم والإجراءات.
6. تسهيل العمليات التخطيطية والرقابية.

ثانياً: اللامركزية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

تعني اللامركزية في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة تفويض سلطات المركز إلى الوحدات والأجهزة الفرعية والوظائف الأدنى في الجهاز الإداري، وهذا يعني تمتع هذه الوحدات والفروع والوظائف الأدنى بسلطات وصلاحيات صنع واتخاذ القرارات والتصرف المستقبلي وفقاً لما يمليه عليه تقديرها للحالات والمشكلات التي تواجهها. (شوقي، إدريس، 2007، 212).

دواعي تطبيق اللامركزية في مجال إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

1. تفاوت الظروف والحالات التي تواجهها المستويات الإدارية والوظيفية الأدنى من مجال لآخر ومن إقليم لآخر.
2. توافر درجة عالية من الاستقرار السياسي والاقتصادي وعدم وجود أزمات.
3. حالات الدولة المركبة التي تأخذ صورة الاتحاد الفيدرالي والتي تتسع فيها أقاليم الدولة ويتشتت فيها التركيب السكاني.
4. تنوع مهام الحكومة واتساع نطاق الدور الذي تقوم به في المجتمع.
5. توسيع دائرة الديمقراطية السياسية إلى الأخذ بديمقراطية الإدارة للأجهزة والمنظمات العامة.
6. سيادة السلوكيات الموضوعية والديمقراطية لدى أفراد المجتمع.

مزايا تطبيق اللامركزية في مجال إدارة المؤسسات الحكومية والعامة:

إن تطبيق اللامركزية في مجال إدارة المؤسسات الحكومية والعامة يحقق العديد من المزايا منها: (شوقي، إدريس، 2007، 221).

1. مزايا سياسية وتتمثل في:

- يؤدي تنفيذ المشروعات لامركزياً إلى إزالة فكرة تسيد الحكومة المركزية وانفرادها بالسلطة.
- تؤدي إلى توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية.
- إتاحة الفرصة لإصدار القرارات محلياً.

2. مزايا إنسانية:

- شعور العاملين بأهميتهم نظراً لتحملهم المسئولية.
- الشعور بالرضا المستمر من السلطة.

3. مزايا اجتماعية:

- إدراك المواطن لمسئولياته بحل المشكلات المحلية وتحمل الأعباء في هذا الصدد.
- إسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية.

4. مزايا إدارية:

- إعفاء الحكومة المركزية من الضغوط الزائدة عليها.
- السرعة والمرونة في مجال البت في القرارات والأعمال وحل المشكلات وتلافي الأخطاء.
- توفر المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية مما يجعل القرارات مبنية على المعلومات المتكاملة الصحيحة.

- سهولة عملية الاتصال وفاعليتها حيث تتم اتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية.
- إمكانية التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية (صحة، تعليم...).
- إعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر على مدى فاعلية الطرق والأساليب الأدارية المتبعة في الأقاليم، والتركيز فقط على النتائج، وبالتالي يتم تقويم الأشخاص (كالمحافظين) على أساس الإنجازات التي يحققونها وليس على الأسلوب الذي يتبعونه في العمل.
- تنمية المهارات والقدرات القيادية من خلال إتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسئولية والإعداد لتولي الشخص المناسب القيادي في المستقبل.

التوازن بين المركزية واللامركزية:

بعد التطرق لمزايا تطبيق كلاً من المركزية واللامركزية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو: ما هو النظام الواجب الأخذ به وتطبيقه بحيث يصبح أكثر فاعلية؟ وللأجابة على هذا السؤال يجب مراعاة الاعتبارات التالية: شوقي، إدريس، 2007، 228).

1. أنه لا توجد صيغة مثلى وسليمة وكاملة تصلح للتطبيق في كافة المجتمعات، ولا يصح القول أن نجاح تطبيق صيغة معينة في دولة ما تصلح للتطبيق في دولة أخرى.
2. إن المنطق يفرض وجود المركزية أولاً، إذ لا نستطيع الوصول إلى اللامركزية إلا بعد تطبيق المركزية، وكذلك لا يمكن أن تمتد اللامركزية إلى كل الوظيفة الإدارية في الدولة.
3. لا يمكن تصور وجود الدولة المعاصرة الكبيرة الحجم مركزة تركيزاً كاملاً، ولا يمكن تصور اللامركزية الإدارية المطلقة.

4. استناداً إلى كل ما سبق فإن المشكلة اليوم لم تعد مجرد الاختيار بين الأسلوبين، ولكن في كيفية الجمع بينهما وفي مدى ما تأخذ به الدولة من كلاً منهما، وهذا هو التوازن بين المركزية واللامركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية للدولة.

وفي محاولة لتحقيق هذا التوازن بين المركزية واللامركزية يقول الدكتور سيد زكي بأن ذلك التوازن يمكن أن يتحقق من خلال تحليل الوظيفة الإدارية للدولة والتي تتلخص في التخطيط والتنظيم والتمويل والرقابة، على أن توزع اختصاصات هذه الأنشطة بين الأجهزة المركزية واللامركزية على الوجه التالي: (شوقي، إدريس، 2007، 230).

1. التخطيط:

التخطيط نشاط مركزي بطبيعته لضمان تحقيق الأهداف التي تحددها الدولة، ورغم ذلك لا يمكن أن ينجح التخطيط إلا إذا كان نابعاً من البيئة المحلية التي تكون أكثر قدرة على معرفة رغبات واحتياجات المواطنين من المشروعات، لذلك يجب أن تنشأ أجهزة للتخطيط في مختلف المحليات لتزويد الجهاز المركزي للتخطيط باحتياجات المحليات والاحصاءات والتقديرات التي تمكن الجهاز التخطيطي المركزي من القيام بواجباتها وبذلك تضمن مساهمة القاعدة الشعبية في المحليات في وضع الخطط المحلية التي يترك للجهاز المركزي سلطة البت فيها ووضع الخطة القومية العامة.

2. التنظيم:

أي توزيع للأنشطة على أفراد الجماعة مع تفويضهم السلطة اللازمة تجاه ما يسند إليهم من أعمال، وبالتالي فإن الخدمات ذات الطابع القومي لابد وأن تدار بواسطة أجهزة الحكم المركزية لضمان حسن الحكم في إدارتها وتحقيق الصالح العام بأفضل مستوى ممكن، أما الخدمات ذات الطابع المحلي فيجب أن

تنقل بالكامل إلى الأجهزة المحلية على مختلف مستوياتها بما في ذلك الاعتمادات المالية والإمكانيات المادية.

3. التمويل:

يعتبر التمويل من أهم الوظائف التي تباشرها الدولة، والتنظيم السليم للوظيفة المالية يتطلب تقسيم سلطة تدبير الأموال وإنفاقها بطريقة سليمة بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، نظراً لأن إلقاء عبء الوظيفة المالية على عاتق الأجهزة المركزية للدولة بالكامل، يجعل من الصعوبة البت السريع في المسائل المالية مما يؤدي إلى توقف بعض مشروعات الخدمات وصعوبة تنمية مشاريع جديدة، ويمكن تحقيق التوازن عن طريق السماح للمحليات بإقامة مشروعات اقتصادية محلية واستخدام العائد المتحقق منها في إقامة مشروعات خدمية أخرى، كما يمكن التصريح للمحليات بالحصول على رسوم محلية للمساهمة في تدبير الأموال اللازمة لها مثل تحصيل رسوم المرور في الطرق السريعة المارة بين المحافظات واستخدام هذه الحصيلة في تنمية وصيانة تلك الطرق.

4. الرقابة:

تمتع الأجهزة المركزية بحق الرقابة على الأجهزة المحلية ومتابعتهم في التنفيذ وذلك على ضوء الخطة الموضوعة والتنظيم المعمول به، ويتطلب التوزيع السليم لسلطة الرقابة قيام الأجهزة المركزية بنقل أجهزة التفتيش المالي والإداري إلى الأجهزة المحلية لإمكان قيامها بواجباتها في نطاق الأجهزة المحلية وتحت إشرافها.

تمييز العمل الإداري عن القضائي والتشريعي:

1. تمييز العمل الإداري عن القضائي:

القرارات الإدارية والأعمال القضائية:

يشترك القضاء مع الإدارة في سعيهما الحثيث نحو تطبيق القانون وتنفيذه على الحالات الفردية، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية والتجريد إلى الخصوصية والواقعية وذلك بتطبيقه على الحالات الفردية.

ويظهر التشابه بينهما أيضاً في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تسهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد وفي الحالتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة والحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون.

ومع هذا التقارب سعى الفقه والقضاء إلى إيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري لخطورة النتائج المترتبة على الخلط بينهما، فالقرارات الإدارية يجوز بصورة عامة إلغاؤها وتعديلها وسحبها، أما الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة تشريعياً على سبيل الحصر.

وبرزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها في ضمن معيارين:

أولاً: المعيــار الشكلي:

يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل.

وهذا المعيار منتقد من حيث أنه ليس جل الأعمال القضائية أحكاماً، بل أن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها، ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي.

وعلى هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية.

ثانياً: المعيار الموضوعي:

المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته، واعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة ومضمون العمل، فيكون العمل قضائياً، إذ تضمن على ادعاء بمخالفة القانون، وحل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير، وقرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهى إليه القاضي.

في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة.

ولا شك أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء، لأن الكثير من قرارات الإدارة إنما يصدر عن اختصاص مقيد، وكثيراً منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد.

والإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة.

إزاء ذلك نشأ معيار مختلط يقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إلى طبيعة العمل من ناحية، والشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى.

2. القرارات الإدارية والأعمال التشريعية:

القرارات الإدارية تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وعلى العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر.

ويتردد الفقه الحديث بين معيارين لتحديد صفة العمل تشريعية أم إدارية:

أولاً: المعيار الشكلي :

وفقاً للمعيار الشكلي أو العضوي يتم الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إلى موضوعه، فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري.

ومن ثم يمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها.

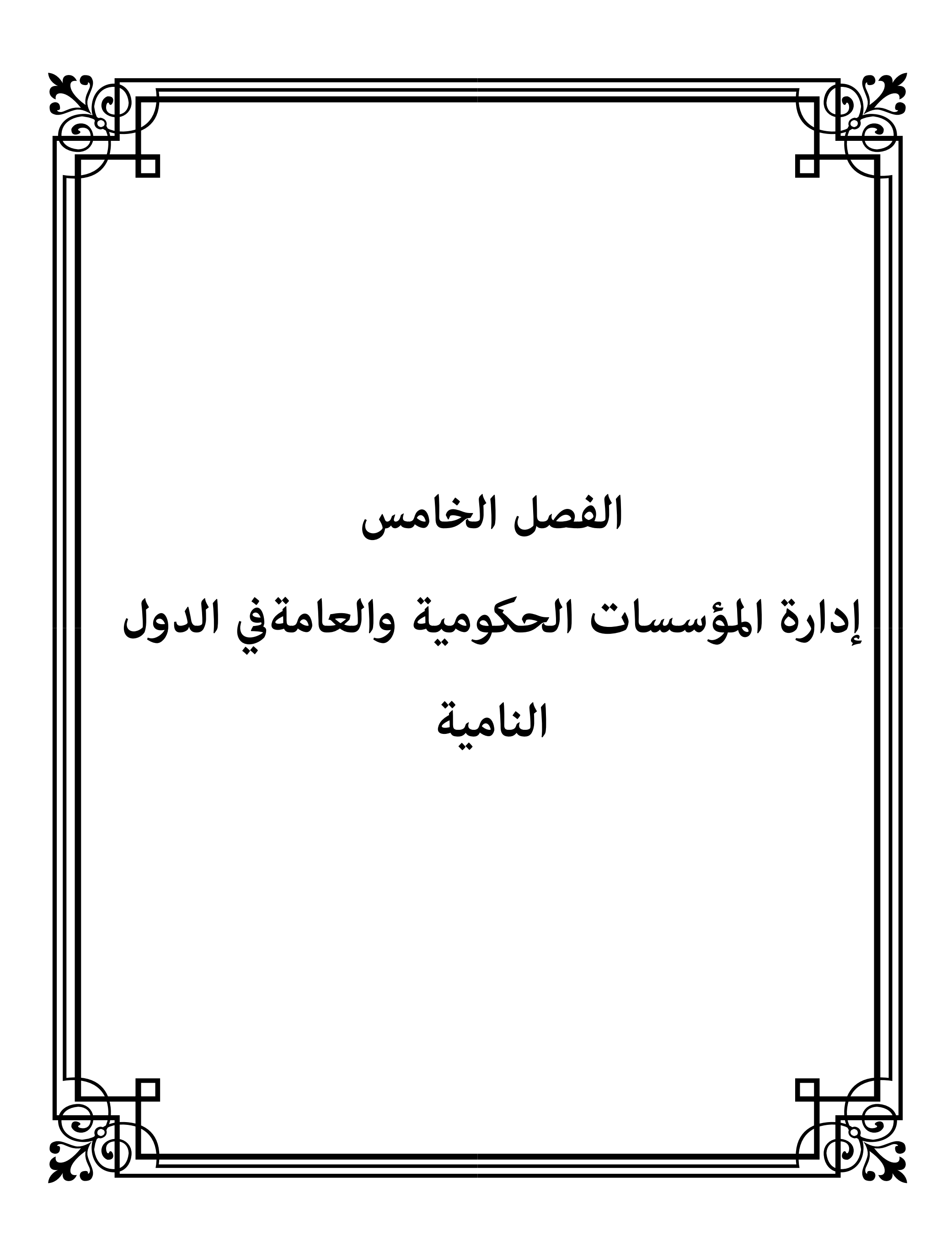
فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، وهو معيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها وأخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في أحيان كثيرة وجود نوع من التداخل والتعاون بين السلطات مما دعا بالفقه إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.

ثانياً: المعيـار الموضوعي:

يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمـل وموضـوعه بصرف النظـر عـن الجهـة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً أما إذا تجسـد في قـرار فـردي يخـص فـرداً أو أفراداً معينين بذواتهم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً.

وينقد أنصار هذا الاتجاه المعيار الشكلي لأنه يقف عند الشكليات وعدم الاهـتمام بطبيعة العمل وجوهره.

وبهذا المعنى فإن العمل التشريعي عند (دوجي) هو الـذي يتضـمن قاعـدة عامـة موضوعية (قوانين أو اللوائح) بغض النظر عـن الهيئـة أو الإجـراءات المتبعـة لإصـداره، في حين يعد إدارياً إذا اتسم بطابع الفرديـة وهـذا يصـدق عـلى القـرارات والأعـمال الفرديـة والأعمال الشرطية.



الفصل الخامس

إدارة المؤسسات الحكومية والعامةفي الدول النامية

الفصل الخامس

إدارة المؤسسات الحكومية والعامةفي الدول النامية

إن العصر الذي نعيش فيه هو عصر الإدارة، فالإدارة هي مرآة المجتمعات وحضارتها وتقدمها وهي ليست نتاجاً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ولكنها تشكل إحدى العوامل الرئيسة لذلك التقدم، فالتنمية عملية مجتمعية متكاملة إذ يندر ظهور دولة متقدمة اقتصادياً واجتماعياً تعاني من تخلف إداري بل ظهر العكس في العديد من الدول النامية إذ دلت الدراسات المقارنة للإدارة العامة في الدول النامية أن تخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة حال دون تحقيق التقدم والتنمية للقطاعين الاقتصادي والاجتماعي.

أما أسباب اهتمام الدول النامية بإدارة المؤسسات الحكومية والعامة فمرجعه عوامل عديدة منها: متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وانتشار الفكر الاشتراكي واتساع دور الدولة في الفترة التي تلت انتهاء الحرب العالمية الثانية وعدم مبادرة القطاع الخاص للعب دور تنموي أما لعدم توفر المناخ الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي أو لضعفه أو تردده في الخوض في مشاريع استثمارية غير مأمونة الجانب بسبب المردود بعيد المدى أو لقلة الموارد والسيولة التي كانت متاحة في الفترة التي تلت تحرر بعض الدول النامية من الاستعمار الأمر الذي جعل الدولة تأخذ على عاتقها مهمة تنمية البلاد والتدخل مباشرة في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للحد من معاناة مجتمعات تلك الدول بسبب استمرار تخلفها اقتصادياً واجتماعياً.

مفهوم الدول النامية:

تعددت المفاهيم والتعاريف المعطاة لمسمى الدولة النامية باختلاف الاتجاهات والمدارس التي ينتمي إليها الباحثين والفلاسفة، واختلاف المدخل والمعايير المتبع في توضيح المفهوم سواء المدخل الاجتماعي أو السياسي أو الاقتصادي أو العلمي والتقني. وفيما يمكن تعريف الدولة النامية بأنها (تلك الدول التي لم تنجح اقتصاديا في تنويع مصادر دخلها، واستمرار خضوعها للصدمات الخارجية، ولم تنجح في إيجاد اقتصاد كلي مستقر يتسم باستقرار معدلات التضخم والبطالة. ولم تنجح إدارياً وتنظيمياً في خلق مؤسسات جيدة في إدارة الاقتصاد والمجتمع، بحيث تتسم هذه المؤسسات بالاستقرار وعدم التغير يتغير نظام الحكم، والقدرة على التأقلم مع الصدمات الخارجية. كما لم تنجح هذه الدول تعليمياً في خلق مخرجات تعليمية ذات مستوى تعليمي على متطور قادر على الإنتاج والمنافسة إقليمياً ودولياً. ولم تنجح هذه الدول في تحييد إدارة المؤسسات الحكومية والعامة من التأثيرات السلبية للموروثات الطائفية والقبلية والسياسية، ودعم المؤسسات المنتجة ديمقراطيا) (الكواز: 3:2001).

خصائص الدول النامية:

الدول النامية هي الدول التي تتسم بمستوى معيشي منخفض وبانخفاض الناتج القومي الإجمالي تسمي أيضاً بدول العالم الثالث وخصائص هذه الدول هي: (www.rwabi.com):

1. الخصائص السياسية: وهي كالأتي:

- سيطرة فئة أو عائلة على الحكم.
- تكميم أفواه الشعب، سواء بالسجن أو القتل أو غيره.

- ضياع حق المواطن في الانتخابات والاختيار.
- الديكتاتورية.
- التبعية للخارج.
- عدم الاستقرار السياسي.
- نظام التوريث في السلطة.

2. الخصائص الاجتماعية: وهي كالأتي:

- انتشار الأمية.
- انخفاض المستوي الصحي.
- ارتفاع معدل الوفيات.
- ارتفاع معدل المواليد.
- عمل أصحاب الأعمار المنخفضة.
- غياب دور المرأة بمعنى أن تكون مثقفة.

3. الخصائص الإدارية: وهي كالأتي:

- انتشار الواسطة والمحسوبية.
- الفساد الإداري.
- الوقت الضائع.
- نقص التنسيق.
- نقص في القيادات.

4. الخصائص الاقتصادية: وهي كالأتي:

- انخفاض في مستوى الدخل الفردي وما يتبعه من انخفاض في مستوى المعيشة.
- ازدياد الديون الخارجية نتيجة اختلال موازين المدفوعات.
- ضعف الإنتاج الصناعي.

- دوام المديونية.
- انتشار البطالة.
- الاعتماد على الإنتاج الزراعي.
- قلة المدخرات.
- التفاوت في توزيع الدخل.
- انخفاض متوسط الدخل.

خصائص وسمات إدارة المؤسسات الحكومية والعامةفي الدول النامية:

تتسم إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية بعدد من الخصائص منها: (نصر الله:2002:91).

1. التمسك بالروابط القبلية:

تحد ظاهرة التمسك بالروابط القبلية في العمل التنظيمي من تطبيق مبدأ تعيين الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة، وذلك نتيجة للضغوط الممارسة من قبل رؤساء القبائل والأقارب التي تعمل على فرض بعض التعيينات في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بغض النظر عن تمتع الشخص بالمواصفات المطلوبة لشخص الوظيفة.

2. تسييس الإدارة العامة:

تعاني إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية من تعرض القيادات الإدارية فيها إلى ضغوط سياسية متعددة (الوزراء - رؤساء الأحزاب رجال السياسة)، وتأثيرهم في عمليات التعيين للوظائف العامة أو استحداث وظائف ليس لها ضرورة. وذلك كله بهدف:

- مكافأة بعض الأفراد الموالين للحاكم أو النظام الحاكم.

- بغرض تسخير الوظائف الحكومية لتحقيق أهداف النظام الحاكم، وهذا بدوره ينعكس على عدم كفاءة الإدارة العامة.

3. إساءة فهم واستخدام الوظيفة العامة:

يعد إساءة فهم واستخدام الوظيفة العامة من خصائص إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية، حيث كثيراً ما ينظر إلى الوظيفة الحكومة في المجتمعات النامية على أنها وسيلة لتحقيق غايات شخصية، وممارسة للسلطة على عامة الناس، واستغلال الوظيفة العامة في تحقيق الثروة والكسب الغير مشروع.

4. المركزية الشديدة:

تتصف معظم الإدارات في الدول النامية بالمركزية الشديدة، ويوعز الباحثون هذه الظاهرة إلى أسباب تعود إلى التقاليد والقيم والأعراف السائدة في المجتمع.

حيث نجد رئيس أو مدير المنظمة يتصرف وكأنه شيخ قبيلة يرغب في الاطلاع والتحكم على كل كبيرة وصغيرة في المنظمة، وهو ما يتنافى مع مبدأ تفويض الصلاحيات لتسهيل وتسريع عمليات الإنجاز.

5. تأثير ثقافة المصانعة على التنظيم الإداري:

تفتقر معظم البلدان النامية إلى أنظمة واضحة وحدده في تقديم التسهيلات المادية للموظفين وبما يعينهم على القيام بأعمالهم (مساحة المكتب – أثاث المكتب – وسائل النقل...الخ)، والمقصود بثقافة المصانعة هو اهتمام وتصارع العاملين في إدارة المؤسسات الحكومية والعامةوخاصة كبار الموظفين في أكبر قدر من التسهيلات المادية تحت اعتبار خاطئ أنها تعكس مقدار سلطة الموظف ومقامه ونفوذه أمام الناس. مما يؤدي إلى هدر لموارد وإمكانيات المنظمة.

6. ظاهرة الازدواجية في تطبيق الأنظمة والقوانين:

هناك ظاهرة سائدة في الدول النامية لإنشاء مؤسسات جديدة وإصدار قوانين وأنظمة على غرار البلدان الأكثر تقدماً كغاية بحد ذاتها، فترى منظمات تقام ولا تحقق الغاية من إنشائها، وكذلك قوانين وأنظمة لا تطبق.

7. الافتقار إلى الموضوعية:

- يغلب على مجتمعات الدول النامية التفكير العشوائي.
- إن العاطفة تمثل الدافع إلى معظم القرارات الإدارية.
- العلاقات بين الرئيس والمرؤوس كثيراً ما تكون قائمة على النفاق والتزلف وقيام كثير من المرؤوسين برسم تصور وهمي للقيادة الإدارية بأن الأداء يتم وفق لما هو مخطط له والعمد إلى إخفاء وطمس المشاكل والصعوبات التى تواجهها المنظمة.

8. جهل لأصول التنظيم:

حيث من الملاحظ افتقار إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية إلى توافر الخرائط التنظيمية واللوائح لوصف مهام الاقسام وإجراءات العمل في كثير من الإدارات والمنظمات، ويرجع ذلك في الغالب إلى كل أو أحد الأسباب التالية:

- جهل القائمين على هذه المنظمات لأهمية الخرائط التنظيمية والتوصيف الوظيفي في العمل التنظيم.
- عدم اطلاع وإدراك القيادة الإدارية لأسس التنظيم وفوائده.
- وجود أشخاص غير أكفاء في مناصب رئيسية يفتقرون إلى الخبرة الإدارية والاختصاصات المطلوبة.

9. ظاهرة مقاومة التغيير:

إن المعارضة التى يواجهها المحللون الإداريون لدى محاولة إقناع رؤساء المنظمات بضرورة إعادة التنظيم وإتباع وسائل أفضل وتبسيط الإجراءات تعزى إلى أسباب عدة منها:

- الخوف من تحمل مسؤولية اتباع أسلوب معين في التنظيم يكون طارئاً على المنظمة والشكوك التى قد تحوم حوله.
- الخوف من فقدان بعض الصلاحيات والمميزات التى كان يتمتع بها المسئولون.
- الخوف من فقدان بعض المسئولين لوظائفهم نتيجة تطبيق أساليب العمل الحديثة أو التنظيم الجديد.

10. ظاهرة التداخل وعدم التجانس:

تواجه الدول النامية في سعيها لتطوير إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ضغوطاً ومؤثرات عديدة في المجتمع. أن عملية ضغط الجهاز الإداري عن طريق تحديد الأهداف والاختصاصات وطرق سير العمل، بحيث يعمل كنظام الساعة كثيراً ما تفشل بسبب العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إذ أن إيجاد أنظمة حديثة تعمل جنباً إلى جنب مع أنظمة قديمة تقليدية، وأعراف متأصلة في المجتمع يخلق وضعاً صعباً يتألف من مزيج مكوناته متناقضة.

والجدول الآتي يوضح المقارنة بين إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية والدول المتقدمة:

جدول رقم (1) يوضح المقارنة بين الدول المتقدمة والدول النامية

إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول المتقدمة	إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية
• هناك نموذج شائع للإدارة في ذلك البلد والموظفون معتادون عليه.	• يوجد عدة نماذج للإدارة النموذج المحلي وهو غالباً غير متطور، ونماذج أجنبية مختلفة في الشركات الأجنبية المستثمرة في ذلك البلد.
• المعلومات عن السوق والمنافسين والعمالة متوفرة ومتاحة.	• المعلومات عن السوق والعمالة والمنافسين شحيحة.
• العمالة المدربة متوفرة.	• العمالة في الأغلب غير مدربة جيداً.
• الموردون على مستوً عال.	• الموردون ليسوا على دراية بأنظمة الجودة وأهمية توريد المواد في الوقت المحدد.
• البنية الأساسية للبلد جيدة جداً.	• البنية الأساسية للبلد قد تكون ضعيفة.
• متطلبات قوانين البيئة مكلفة جداً.	• متطلبات قوانين البيئة أقل منها في الدول المتقدمة.
• المنافسة شديدة.	• المنافسة ضعيفة.
• إرضاء العميل هو ثقافة عامة لمعظم العاملين ومعظم المؤسسات.	• إرضاء العميل لا يحتل مرتبة كبيرة.

• الناس معتادون على اتباع القواعد ولذلك فإن اتباعهم لنظام العمل هو أمر سهل.	• اتباع القواعد ليس من ثقافة الناس وبالتالي فإن اتباعهم لتعليمات العمل هو أمر صعب.
• المرتبات والأجور عالية.	• المرتبات والأجور متدنية.
• نظام العمل أقوى من تأثير العلاقات الشخصية والسلوك الشخصي.	• العلاقات الشخصية والسلوك الشخصي له تأثير كبير.
• العمالة مسموح لها بالإبداع.	• العمالة غير مسموح لها بالتفكير والإبداع.
• الأبحاث الإدارية عن تلك البلاد هي القسم الأعظم من الأبحاث الإدارية.	• الأبحاث الإدارية عن الإدارة في البلاد النامية قليلة جداً.
• استخدام تكنولوجيا المعلومات هو أمر شائع في المؤسسات الكبيرة والصغيرة.	• استخدام تكنولوجيا المعلومات هو أمر ناشئ.
• هناك نموذج شائع للإدارة في ذلك البلد والموظفون معتادون عليه.	• يوجد عدة نماذج للإدارة: النموذج المحلي وهو غالباً غير متطور، ونماذج أجنبية مختلفة في الشركات الأجنبية المستثمرة في ذلك البلد.

تخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامةفي الدول النامية:

يعد التخلف الإداري ومظاهره المختلفة مشكلة معاصرة في الدول النامية ذلك أن الجهاز الإداري الحكومي في الدول النامية يتبنى نظرة فوقية قائمة على أنه مؤثر في البيئة ولا يتأثر بها. وهنا تتشابك مشاكل ومظاهر التخلف الإداري مع مشاكل ومظاهر التخلف السياسي والاجتماعي والاقتصادي في حصيلة تؤدي في مجملها إلى تخلف المجتمعات في البلدان النامية.

وتبرز أهمية معالجة مظاهر التخلف الإداري في الدول النامية باعتبارها المعيق إلى تحقيق التنمية الإدارية والسير قدماً في طريق النمو والارتقاء على مستوى المجتمع.

فالتخلف الإداري ليس مرض واحد ولكنه أمراض متعددة لا تخضع لعلاج واحد أو جرعة واحدة، فالتخلف الإداري حصيلة مجموعة من العوامل السياسية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية والعلمية (عبدالرحمن:2001: 20).

لذا فقد ظهرت العديد من الفلسفات والمصطلحات (الإصلاح الإداري – لتنمية الإدارية) الهادفة إلى معالجة مشكلة ومظاهر التخلف الإداري في الدول النامية. (الكبيسي: 33:1998).

مفهوم التخلف الإداري:

إن التخلف الإداري مصطلح نسبي، والمقصود بالنسبية هنا هو أن ما كان يعتبر منذ قرن من الزمان منتهى التقدم الإداري قد لا يعتبر ذلك الآن وما يعتبر تقدماً إدارياً في دولة مثل أندونيسيا قد لا يعتبر كذلك بالنسبة لليابان والولايات المتحدة، وهكذا فهناك بعدان أساسيان يجب أخذهما في الاعتبار حين نتحدث عن ظواهر التخلف أو التقدم الإداري وهما بعدا (الزمان والمكان)،

ولكن بالتأكيد ظاهرة التخلف الإداري هي إحساس نفسي أكثر منها حقائق مجردة، ويقال أن الوساطة والمحاباة والجنوح نحو النمطية والمركزية الشديدة من مظاهر التخلف الإداري ولكن المركزية كانت سمة من سمات الإدارة الفرنسية ولكنها لم تكن أبداً عائقاً عن تقدم هذه الدولة بالمقارنة بكثير من الدول الأفريقية، والمحاباة والوساطة من سمات المجتمع الياباني ولكنها لم تعيقه أن يطفر طفرات أصبحت مثالاً لكثير من الدول، لذلك فلبعدي الزمان والمكان والظروف الخاصة بالمجتمع وتطلعه للإسراع بالتغيير والأخذ بالأسباب للإسراع بعملية التغيير والتطوير هي المؤشرات الحقيقية للتقدم أو التخلف الإداري. (حمزاوي: التطوير الإداري في الدول النامية).

ويعرف التخلف الإداري بأنه: الحالة التي يفتقد فيها الجهاز الإداري إلى القدرة على التنفيذ الكامل للسياسة العامة المحددة من الحكومة، وقصوره على تحقيق الأهداف التي تتضمنها تلك السياسة (فوزي:288:2001).

مظاهر تخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بالدول النامية:

تتشابه مظاهر تخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية مع اختلاف نسبي في مظاهره من مجتمع إلى آخر، ومن جهاز تنظيمي إلى آخر، وحتى على مستوى أجزاء المنظمة الواحد.

ومن أبرز مظاهر التخلف الإداري في الدوال النامية ما يلي: (فوزي: 289:2001).

1. روتينية الأداء الوظيفي:

إن روتينية الأداء الوظيفي هي صنو للتعقيدات والمراحل والإجراءات المتعاقبة، والتي قد تدفع بطالب الخدمة الإدارية أما العدل عن طلب الخدمة، أو البحث عن طرف وسيط يتم اللجوء إليه.

وتعتبر روتينية الأداء مدخل خطير للفساد الإداري والعديد من الأمراض التنظيمية.

2. كثرة وتشعب القوانين واللوائح الإدارية:

إن المطالع للقوانين واللوائح التنظيمية المعمول بها في معظم الدول النامية، سيجد أنه أمام غابة كثيفة من التشريعات، بل أن هذه التشريعات بداخلها الكثير من التعديلات التي تداخلت وتشابكت بشكل جعل المتخصصين ورجال الإدارة يضلون الطريق بين الأصل والفرع، كما أن بعض التعديلات قد تصل إلى حد إفراغ النص الأصلي من محتواه.

3. غموض الأهداف التنظيمية:

إن غموض الأهداف التنظيمية في الأجهزة الحكومية يعبر عن مظهر واضح من مظاهر التخلف في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية. وأن غموض الأهداف قد يكون مرتبط بأكثر من سبب منها:

- عدم تحديد المنظمة لأهدافها.
- التداخل بين أهداف الأجهزة الحكومية الذي يقود إلى التنازع في الاختصاصات.
- التناقض في الأهداف الموضوعة على مستوى الجهاز الإداري الواحد، أو على مستوى الأجهزة الحكومية ككل.

وعليه يمكن إبراز تأثيرات غموض الأهداف على إدارة المؤسسات الحكومية والعامة ما يلي:

- التخبط في الأداء وظهور الإدارة المترددة.
- عدم وضوح معايير القياس وتقييم الأداء.
- ظهور الصراعات التنظيمية على مستوى المنظمة والمنظمات.

- إفراغ عملية التخطيط من مضمونها، وحصرها في إعداد الموازنة وتحديد أوجه الإنفاق.

4. الخلل الهيكلي:

إن المطالع لوضع الكثير من الهياكل التنظيمية للإدارة العامة بالدول النامية يمكنه يلاحظ أنها هياكل تنظيمية مصممة بطريقة وأسلوب غير سليم تظهر مظاهر التخلف فيها في عدم تناسب خطوط السلطة، وعدم التحديد الواضح لإطارات المسؤولية واختناق قنوات التعاون والاتصال.

5. التضخم الهيكلي:

يعد التضخم الهيكلي شكل من أشكال الخلل التنظيمي ومظهر من لتخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية، حيث يلاحظ الصفة الغالبة للهياكل التنظيمية في الدول النامية بأنها هياكل متضخمة بشكل كبير جداً يظهر فيه تعدد مبالغ في عدد المستويات الإدارية وبشكل يقود إلى:

- صعوبة وبطء عمليات الاتصال داخل التنظيم.
- زيادة احتمالية حدوث انفصال بين قمة وقاعدة الهيكل التنظيمي.
- ضعف القدرة على أحكام عمليات الرقابة والمتابعة.
- إن التضخم الهيكلي يؤدي إلى التضخم الوظيفي.

6. تعدد الأجهزة الرقابية:

إن المطالع للعملية والأجهزة الرقابية على إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية يلاحظ تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها وتضاربها، وبشكل يؤثر على أجهزة إدارة المؤسسات الحكومية والعامةالمشمولة بالرقابة، وذلك من خلال الاستقطاع الكبير من وقت الجهاز الإداري للرد على استفسارات وملاحظات الأجهزة الرقابية.

أيضاً يكون الهدف الأساسي من العملية الرقابية هو اكتشاف الأخطاء وتحديد المسؤولية تمهيداً لتوقيع الجزاء الإداري.

وبالتالي إفراغ العملية الرقابية من مضمونها في معالجة الانحرافات وتوفير التغذية العكسية، وجعلها عملية تفتيش واصطياد للأخطاء.

7. تركز السلطة الإدارية:

يعد تركز السلطة أحد مظاهر تخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بالدول النامية، ويقصد بتركز السلطة تركز سلطة صناعة اتخاذ القرارات واحتكارها في المستوى الإداري الأعلى. وإن هذا التركز للسلطة يؤدي الى المشكلات التالية:

- وجود اختناقات في النشاط يترتب عليه التأخر في الإنجاز وعدم اتسامه بالدقة في كثير من الأحيان.
- عدم تكوين صف ثاني من الكوادر القيادية (صناعة القيادات) يمكن له أن يحمل المسؤولية.
- انخفاض الروح المعنوية للعاملين بالجهاز الإداري نتيجة شعورهم بأنهم مجرد أدوات ليس لها حق المشاركة في اتخاذ القرار، ويضاف إلى ذلك:
- البطء في الاستجابة للاحتياجات والمشكلات المتغيرة في البيئة المحيطة، خصوصاً تلك الاحتياجات والمشكلات التي تتطلب سرعة التحرك واتخاذ القرار.

8. ضعف الأخلاق التنظيمية:

المقصود بضعف الأخلاق التنظيمية سيادة وشيوع مفاهيم مبادئ وسلوكيات خاطئة لدى الأفراد العاملين في الجهاز الحكومي، تتنافى والقيم والمبادئ السامية الحسنة التي يجب أن يتحلى بها العاملين في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة، انطلاقاً من أهدافها وطبيعة دورها الحقيقي في المجتمع.

وإن ضعف الأخلاق التنظيمية يؤدي إلى ظهور الأمراض التنظيمية التالية:

- سيادة مفهوم النفاق الإداري.
- انتشار وممارسة ظاهرة الرشوة داخل الجهاز الإداري.
- لجوء العاملين في إدارة المؤسسات الحكومية والعامة إلى تغلبي المصلحة الخاصة عن المصلحة العامة.

ويرى آخرون أن من مظاهر تخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية مايلي: (أكرم سالم: الحوار المتمدن).

1. البيروقراطية المشوهة:

وذلك من خلال عدم التخصص الوظيفي والانحراف عن مبادئ البيروقراطية.

2. الازدواجية البنائية:

وذلك من خلال وجود تنظيمات إدارية متخلفة إلى جانب تنظيمات إدارية متطورة، ووجود تنظيمات إدارية مركزية وتنظيمات إدارية لامركزية.

3. إهمال مبادئ أساسية في الإدارة:

من خلال الإهمال لمبادئ تكافؤ الفرص، ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وحدة الهدف ديناميكية التنظيم، تحديد نطاق الإشراف ووحدة الإشراف، عدم تطابق الأعمال والمسؤوليات مع الصلاحيات.

4. ضعف التخطيط والتنظيم والمتابعة:

حيث يتجلى ذلك من خلال:

- عشوائية التخطيط وعدم استناده على الأسس العلمية.
- عدم وضوح الأهداف التنظيمية.
- تمركز الإدارات العليا والمنشآت الرئيسية في العاصمة.

- الإخفاق في اكتشاف أهم عناصر التنظيم، وهو سلوك الأفراد والجماعات باعتباره المحرك والموجه للتنظيم الإداري.
- ارتفاع تكاليف الخدمات العامة وعدم جودتها.

أسباب وعوامل تخلف إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في الدول النامية: (عبد الرحمن: 80:2001).

أولاً: أسباب بشرية:

ومن أبرز الأسباب البشرية في تخلف الإدارة في الدول النامية مايلي:

1. العوامل المتعلقة بالأفراد والعاملين بالتنظيم:

الكثير من الكتاب يرجعون ظاهرة التخلف الإداري إلى عامل ضعف كفاءة الأفراد، فمهما كانت الخطط محكمة ومهما كانت التنظيم مثالياً، والقوانين مدروسة إلا أن الأفراد هم الذين ينفذون الخطط والقوانين والواجبات والمهام المطلوبة، ويتوقف على كفاءة هؤلاء الأفراد وعلى سلوكهم حسن أداء المهام المطلوبة أو العكس.

2. عدم وجود خطط لتنمية القوى العاملة:

إن عملية التخطيط للقوى العاملة على المستوى القومي لهي من أولى ضرورات لنجاح وفعالية الجهاز الإداري وهذه العملية تتطلب إتباع خطوات معينة مثل (جمع بيانات عن القوى العاملة من حيث الكيف (التخصصات المختلفة) ومن حيث الكم (الأعداد المختلفة) وذلك على مختلف المستويات، وجمع المعلومات عن الإمكانيات المتوفرة لتعليم وتدريب القوى العاملة من التخصصات المختلفة خلال السنوات القادمة، ونتيجة الطرح بين المطلوب والمتاح يمكن الوصول إلى تحديد العجز في بعض التخصصات والفائض في تخصصات أخرى، ومن ثم تخطيط الإستراتيجية الكفيلة بين ما هو مطلوب وما

هو متاح)، لكن في الدول النامية نجد أن عملية التخطيط للقوى العاملة مهملة وغير فعالة رغم ضرورتها، وذلك لعدة اعتبارات منها:

إن عملية التعليم تستغرق وقتاً طويلاً وليس من السهل تعديلها بين يوم وليلة، لذلك نجد أن دور مؤسسات التعليم لا يزال محدوداً الأثر خاصة مع غياب أهداف وسياسات محددة قابلة للتحقيق تعمل على ربط التعليم بالعمل.

أن الجهات المختصة بالتخطيط أو التنفيذ على المستوى المركزي تفتقر إلى البيانات وإلى الأساليب العلمية التي تمكنها من معرفة الحاجات الفعلية من القوى العاملة المطلوبة لكل فئة ولكل مستوى.

عدم وجود التنسيق والتكامل بين المناهج التعليمية والتدريبية وبين احتياجات الخطة من القوى العاملة، كل جهة تقول أنها أدرى باحتياجات الوطن، ولا توجد روح العمل كفريق في شتى المستويات.

فشل أنظمة التوظيف في الأجهزة الحكومية في اجتذاب والإبقاء على الناصر ذات الكفاءة.

3. إلتزام الدولة بإيجاد وظائف للخرجين :

تلتزم بعض الدول النامية وخصوصاً ذات الكثافة السكانية العالية بإيجاد فرص عمل لجميع الخريجين من مراحل التعليم المتوسط والجامعي ، وذلك كحل لمشكلة البطالة ، وتكون النتيجة تكدس العاملين في بعض الجهات وانتشار ما يسمى بالبطالة المقنعة ، نتيجة لعدم وجود تخطيط سليم للقوى العاملة.

4. عدم الأخذ بمبدأ الجدارة في التعيين والترقية:

يلاحظ أن ما تنص عليه القوانين بالنسبة للتعيين والترقية في الدول النامية شيء والواقع شيء آخر، حيث تتباين الممارسات الإدارية مابين المحاباة والوساطة التي تلعب دوراً هاماً في التعيينات والترقيات في الوظائف.

5. العجز في توفير وتنمية القوى العاملة (الماهرة – المتخصصة):

ويتمثل بالعجز في توفير وتنمية القوى اللازمة للخطط التنموية الحديثة، أي إيجاد سياسة وبرامج وظيفية مرنة تهدف إلى جذب وتنمية واستغلال أفضل القوى العاملة المتوفرة مما يترتب عليه:

أ. العجز في إيجاد سياسة وظيفية مرنة تعطي المسئولين عند تطبيقها المجال والإبداع في إيجاد الوسائل الهادفة إلى توظيف العناصر المناسبة ووضعها في المكان المناسب، وفقاً لنظام الجدارة والمؤهلات المناسبة.

ب. عدم القدرة في خلق جهاز مركزي للخدمة المدنية، مزود بالكفاءات المناسبة.

ج. الضعف في توجيه ممارسات وشروط التوظيف والتعيين والترقية لتحقيق جذب أفضل العناصر المؤهلة وتشجيع المتفوق منها في سرعة التقدم في درجات السلم الوظيفي.

د. عدم بذل عناية خاصة للعوامل التي تؤثر على إنتاجية الموظفين وتنعكس على روحهم المعنوية.

ه. القصور في نظام الحوافز المادية والمعنوية لدفع القوى العاملة للتحمس لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها التنظيم.

و. غياب النظم الفعالة في المشاركة في إتخاذ القرارات لإشعار العاملين بالتنظيم بأنهم عنصر أساسي.

ز. الإهمال لدراسة مظاهر السلوك السلبي التي تؤثر في أداء القوى العاملة ومحاولة القضاء عليها.

ثانياً:أسباب علمية:

عدم الاعتماد على النظرة العلمية والأساليب العلمية في اتخاذ القرارات:

إن عدم تبني المنهج العلمي في اتخاذ القرارات هو ممارسة سلوكية شائعة في الأجهزة الحكومية في الدول النامية وهو أقرب للعادة، ومن المعلوم أن المنهج العلمي لا ينبت من فراغ ولكنه سلوك الإنسان الذي تعود أن ينظر إلى أمور حياته نظرة علمية، وهناك من الأسباب التي تجعل تبني المنهج العلمي في الدول النامية أمراً صعباً على كثير من قادة الأجهزة الإدارية، منها على سبيل المثال:

1. إن بعضهم لا يلم بأحدث ما وصلت إليه النظريات العلمية في مجال الإدارة عموماً والأساليب الحديثة لاتخاذ القرارات خاصة، ولما كانت فئة المستشارين والخبراء محدودة جداً في الدول النامية، فإن القادة غالباً ما يضطرون إلى اتخاذ القرارات بأساليب عشوائية غير مبنية على الأسس العلمية.
2. ما زال هناك عدد من القادة البيروقراطيين المحنكين الذين يظنون أن الإدارة فن قبل أن تكون علم أو مهنة تجمع بين العلم والفن.
3. إن من أصعب الأمور في الدول النامية توفر بيانات دقيقة سريعة في كل المجالات المؤثرة في القرار.
4. القائد بشر، وإنه فرد في مجتمع يتأثر بالقيم السائدة في هذا المجتمع، فلو كانت القيم تتعارض مع أو لا تعترف بالأسلوب العلمي في كل نواحي الحياة، فإن من أصعب الأمور على القائد أن يغير من شخصيته ومن قيمه التقليدية.

إذاً فالقيم الاجتماعية التقليدية المبنية على الحدس والتخمين والسحر والشعوذة والبعيدة عن روح العلم متمكنة من بعض المجتمعات إلى الحد الذي يجعل الإداريين يتعلمون الأسلوب العلمي ولكن لا يعملون به، مما يجعل كفاءة

الجهاز الإداري محدودة بالمقارنة بالإمكانيات المادية التي يتمتع بها، وبذلك يجد خبير التطوير الإداري نفسه في حيرة فهو لا يستطيع الوصول إلى الحقائق ولا يستطيع أن يفرض توصياته في تغيير حقائق هذا الواقع.

ثالثاً:وجود التناقض بين القديم والحديث:

نلاحظ أن المجتمعات النامية شهدت فترات تحول سريعة وبدأت تأخذ بأحدث الأساليب في طرق العلم والتكنولوجيا ولكنها ما زالت تحتفظ بمؤسساتها القديمة التي تمارس وظائفها في المجتمع، والمشكلة قد لا تكون خطيرة التأثير لو توقف الأمر عند حد هياكل تنظيمية حديثة تقوم بوظائف مختلفة عن الهياكل التقليدية الموجودة في المجتمع، ولكن المشكلة تظهر عندما تستحدث القيادة السياسة في الدول النامية هيكلاً حديثاً للقيام بوظائف يقوم بها فعلاً هيكل تقليدي في المجتمع.

مراجع الفصل الخامس

1. الكواز، أحمد، (2011)، (لماذا تتحول أغلب البلدان النامية إلى بلدان متقدمة تنموياً)، المعهد العربي للتخطيط – الكويت.
2. نصر الله، حنا، (2002)، (الإدارة العامة – المفاهيم والتطبيقات)، الطبعة الأولى، جامعة الزيتونة الأردنية، عمان – الأردن.
3. عبد الرحمن، أسامة، (2001)، (البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية)، سلسلة معارف، الكويت.
4. الكبيسي، عامر، (1998)، (التطوير التنظيمي وقضايا معاصرة)، ط1، دار الشرق للطباعة والنشر، الدوحة – القطر.
5. فوزي، صلاح، (2001)، (إدارة المؤسسات الحكومية والعامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث)، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر.
6. سالم، أكرم، (الحوار المتمدن)، العدد – 2067 – 2007/13/10.



الفصل السادس

إدارة السياسات العامة

الفصل السادس

إدارة السياسات العامة

مفهوم السياسة العامة:

1. موقف أو مواقف الحكومة في مواجهة مشكلة عامة/ احتياج – هدف.

أ. الصمت عن التعبير وتجاهل الجدل القائم وعدم الاستجابة للمطالب العامة (الاحتياجات) (لماذا)؟

ب. التصريح علناً وشفافة من خلال المسئولين الحكوميون (القيادة السياسية) لتوضيح موقف الحكومة (لماذا)؟

ج. إصدار القرارات التشريعية أو التنفيذية بخصوص المشاكل العامة أو الاحتياجات/الأهداف.

مما سبق يتضح انه يمكن تعريف السياسة العامة.

2. النوايا التي يعلنها (يصرح بها) المسئولون الحكوميون بشأن المشاكل التي تواجه المجتمع أو التي يرغب المجتمع في تحقيقها من خلال جهود المؤسسة الحكومية.

3. السياسة العامة:

- هي ما تقوم به الحكومة أو تعتزم القيام به لتحقيقها لأهداف مستقبليه.
- والحكومات تقوم بالعديد من الأنشطة والأعمال التي من شأنها تحقيق طموحات.
- الأفراد والجماعات في مجتمعها.
- التعليم – الصحية – الدفاع – الإسكان.

أضف إلى ذلك فإن الحكومات تتولى:

1. تنظيم وحل الصراعات في المجتمع.
2. تنظيم المجتمع لمواجهة صراعات خارجية.
3. توزيع الثروة والخدمات والمراكز.
4. فرض وتحصيل الضرائب بقوة الإلزام.

فهي (الحكومة) تمتلك من السلطات ما يمكنها من تحقيق أنشطتها وإلزام الأفراد بالانصياع لها.

4. السياسة العامة:

القرار أو مجموع القرارات التي تتميز بثبات السلوك والتي تمثل وجهات نظر الساسة متخذي قرارات الحكومة.

وبناء على ما سبق فإن السياسة العامة تتصف بخصائص عدة:

- قرار (مجموعه القرارات) تتخذها الحكومة من مجموع عدد من البدائل المتاحة لها.
- قرار (مجموعه القرارات) تتميز بالثبات وعدم التغير لسنوات عدة (تأثير بيئة السياسة العامة).
- قرار (مجموعه القرارات) كوظيفة ونشاط حكومي يشتمل على العديد من جوانب الحياة في المجتمعات المعاصرة.

نظراً لتطور الدور والوظيفة للحكومات المعاصرة ونشاط الحكومات المتنامي في المجتمعات المختلفة تتولى الحكومة:

- رعاية الأفراد صحياً، تعليمياً واجتماعياً.
- كما أن الحكومة تتولى توفير الخدمات من طرق – اتصالات – بناء مساكن...

- بل إن الحكومات المعاصرة تلعب دوراً متنامياً في تنظيم الأسرة والتي تشكل النواة للمجتمع (الصين – الهند).

يتضح مما سبق أن السياسة العامة هي أداة الحكومة لتنظيم كافة جوانب حياة المجتمعات، والسياسات العامة تنتج عنها آثاراً إيجابية وأخرى سلبية تنعكس على الأفراد والجماعات عند وضعها موضع التنفيذ.

والسياسات العامة لذلك وظيفة ونشاط في غاية الغموض كونها تشتمل في إعدادها وتطبيقها خطوات وإجراءات يشارك فيها العديد من جماعات ومؤسسات المجتمع الرسميه وغير الرسميه.

5. السياسة العامة:

نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد يشترك في إعدادها عناصر ومنظمات ومؤسسات وأفراد حكوميون وغير حكوميين يحددها النظام السياسي.

مشاكل فى تعريف السياسة العامة:

- السياسة العامة: هي عبارة عن أهداف وخطط وبرامج لتحقيق أهداف مستقبلية.

تساؤلات:

1. لماذا تستجيب الحكومات لبعض احتياجات المجتمع وتتناسى مشاكله الأخرى؟
2. كيف يتم التأثير على الحكومة ليتم إقرار سياساتها العامة والتي تلبي احتياجات وأهداف المجتمع؟

التساؤلات السابقة هدفها هو التوضيح للمفردات التي سيتم التعامل معها في جزء كبير من هذه الماده.

وللتوضيح سيتم مناقشة موضوع دراسة السياسة العامـة وهـو:العلـم الـذي يهـتم بنشاط الحكومة وسياساتها العامة.

كما سيتم لاحقاً مناقشة العلاقة بين دراسة السياسة العامة والسياسة العامة.

وفي جوهر العلاقة بين العلم والنشاط سنهتم بتركيزنا على كل مـن تحليـل وتقـويم السياسة العامة على اعتبار إنهما يشكلان أهمية كبيرة في دراسة السياسة العامة.

منشأ السياسة العامة:

تنشأ السياسة العامـة لوجـود المشـكلة العامـة الهـدف/ الاحتيـاج والـذي يتطلـب تدخلاً حكومياً تحقيقاً لرغبات المجتمع.

والمقصود بالمشكلة العامة؟

حاجات إنسـانيه أو مسـببات عـدم رضـا حرمـان أو ظلـم يتطلـب علاجـاً وتـدخلاً حكومياً.

تنعكس آثارها نظراً لطبيعتها ونتائجها على عامه أفراد المجتمع.

على خلاف من تلـك المشـاكل الشخصـية أو الفرديـة والاجتماعيـة والتـي تعالجهـا الحكومة من خلال مؤسساتها المختلفة.

بيئة السياسة العامة:

البيئة هي: تلك العوامل المحيطه بإطار السياسة العامة والتي تؤثر وتتأثر بموضوعها سلباً وإيجاباً.

- وتختلف هذه العناصر البيئية (المتغيرات البيئية) من مجتمع إلى آخر.
- تؤثر العناصر البيئية على طبيعة ونمط وإجراءات النشاط الحكومي خاصة ما يتعلق بوظيفة رسم السياسة العامة.

البيئة الجغرافيه والطبيعية:

- الموقع الجغرافي – طبيعة التضاريس – الثروات الطبيعية.
- الولايات المتحدة الأمريكية وطبيعة موقعها الجغرافي.
- جمهورية مصر العربية (هبة النيل) وأثر نهر النيل على المجتمع.
- الثروات الطبيعية في دول الخليج العربي وتأثير إيرادات النفط على نشاط الحكومات.

البيئة الاجتماعية:

- البناء التعليمي – مستوى التعليم لأفراد المجتمع.
- سمات الشخصيه القوميه: نمط السلوك الذي يتصف به الأفراد.
- البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية.
- أنظمة الحكم والإدارة هي انعكاسات للقيم والتقاليد الاجتماعية.

البيئة الاقتصادية:

- البناء الاقتصادي للمجتمع – ذاتي/تبادلي.
- ثقافة الفرد والمؤسسات الاقتصادية.
- توفير الموارد الاقتصادية يمكن الحكومة من توظيف الأموال العامة ودعم سياساتها وقطاعاتها الخدمية المختلفة.
- تأثير البيئة الاقتصادية على نمط العلاقات الاجتماعية والقوى الإنتاجية للمجتمع.
- مجتمعات دول الخليج العربي وتأثير النفط على العلاقات الاقتصادية والإنتاجيه لهذه المجتمعات.

البيئة السياسية:

- دستور الدولة – سُلطات الحكم وعلاقاتها مع الأحزاب السياسية – جماعات الضغط والمصلحة العامة.
- تأثير العناصر السابقة على إجراءات وخطوات العمل السياسي.
- الفصل بين السُلطات ووضوح الوظيفة لكل من السُلطات الثلاث.
- جهاز الدولة التشريعي وتأثيره على قرارات السياسة العامة.
- جهاز الدولة التنفيذي وعلاقته بالمشروع.
- التداخل بين العناصر السابقة وتأثيرها على بعضها أمر حتمي.

دراسة السياسة العامة:

المفهوم والأهمية:

علم اجتماع تطبيقي يهتم بتطبيق أساليب علمية موضوعية لتحقيق عدة أهداف:

- شرح الكيفية التي يتم بناء عليها رسم وتحليل وتنفيذ وتقويم السياسة العامة (ما هو كائن).
- شرح الطريقة التي يجب أن ترسم وتنفذ السياسة العامة من خلالها للقائمين بمسؤليات العمل الحكومي لتحقيق أكبر كفاءة وفاعلية في تحقيق الأهداف (ما يجب أن يكون).

أهداف دراسة السياسة العامة:

أولاً: تطبيق المنهجية العلمية في مواضيع السياسة العامة والتي تساهم:

- تحسين قاعدة الفهم التحليلي البناء لعلاقات الترابط وحلقات الاتصال بين القوى الاجتماعية والاقتصادية والعمليات السياسية.
- إقامة التوازن الصحيح للربط بين المتغيرات المؤثرة والتابعة وتوفير قواعد بيانات يستند إليها عند الحاجه لها.

ثانياً: نضج الفكر والتجارب السياسة:

- تطبيق المنهجية العلمية يساهم في تفعيل وتثقيف الدور الفردي والجماعي والمؤسسي.

- تبني الحكومات لسياسات عامة تتلاءم مع احتياجات ومطالب وأهداف الأفراد والجماعات.
- دراسة السياسة العامة تهدف إلى إحداث التأثير الإيجابي في عمليات رسم السياسة العامة وخطوات وإجراءات العمل السياسي.
- دراسة السياسة العامة تهدف إلى تحقيق الكفاءة والفاعلية في ترشيد استخدامات الموارد العامة وإلى تحقيق أهداف الحكومة بأفضل الأساليب والبدائل المتاحة.

عوامل ساهمت في تطوير دراسة السياسة العامة:

1. ظهور الأزمة الاقتصادية (الكساد الاقتصادي العالمي) أواخر العشرينات من القرن الماضي، وترتب على أثر ذلك ظهور العديد من النظريات والتي تدعوا إلى مزيد من التدخل الحكومي في توجيه أمور الاقتصاد. (جون كنز).
2. اهتمام حكومة الولايات المتحدة الأمريكية (بعد الحرب العالمية الثانية (1939 – 1945) بتجنيد العديد من علماء الإدارة – السياسة – الاقتصاد – علم النفس والاجتماع وغيرهم لإجراء الدراسات المتخصصة في السياسات العامة ونتج عن ذلك ما يعرف (بعلوم السياسة العامة) والتي ساهمت في تحسين أساليب اتخاذ القرار وتطبيق المنهجية العلمية، كما ساهمت هذه المجهودات في ظهور العديد من الأساليب الحديثة في إعداد الموازنات العامة وترشيد قرارات الموازنة (موازنة الخطط والبرامج – الموازنة الصفرية).
3. ظهور العديد من الاضطرابات الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية (التفرقة العنصرية – حرب فيتنام – حماية البيئة...) وجميعها تحتاج إلى

حلول بسياسات عامة بخلاف تلك السياسات التي تم تطبيقها ولم تجدي نتائجها في حلها.

أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة:

- فهم إجراءات وخطوات العمل السياسي بما يتعلق برسم السياسة العامة بهدف التعرف على الأجهزة والأشخاص المتفاعلين في بيئة السياسة.
- أسباب تتعلق بكون دراسة السياسة العامة تتبع تطبيق المنهجية العلمية للتعرف على مشاكل السياسة وإيجاد الحلول المناسبة لها.
- أسباب تتعلق باستخدام موارد الدولة والأموال العامة أفضل استخدام.
- أسباب تتعلق بزيادة إعداد المتخصصين في دراسة السياسة العامة وظهور مجالات امتهان أعمال تحليل وتقويم السياسة العامة.

مداخل (مناهج دراسة السياسة العامة):

المدخل هو الإطار الفكري المتبع في القيام بدراسة علمية لظاهرة معينة.

وفي دراسة السياسة العامة يوجد مدخلين رئيسيين:

- المنهج الموضوعي.
- المنهج الإجرائي.

المنهج الموضوعي:

يركز على مشكلة معينة والسياسات المطبقة بشأنها - ويهتم الباحث بفهم خلفية المشكلة وطبيعتها وآثارها والنتائج التي تترتب على تطبيق البدائل وإمكانية التعريف على بدائل أخرى للمفاضلة بالبدائل التي تم تطبيقها.

المنهج الإجرائي:

يهتم بدراسة الإجراءات والخطوات من تحليل وإعداد مقترحات السياسة العامة وتنفيذها وتقويم إجراءاتها ونتائجها، والهدف من ذلك هو التعرف على الأجهزة المشاركه في تلك العمليات ونوعية الصراعات التي قد تحدث في عمليات التفاعل السياسي والصراع السياسي حول القيم والخدمات والمراكز التي تم توزيعها من قبل الساسة متخذي القرار.

- لقد أدركت الحكومات أنها بحاجة ماسة إلى دعم ومساندة شعوبها لما تتخذه من قرارات وما تقوم به من أعمال مختلفة، حيث تسعى إلى حل مشاكلهم المتعددة خاصة منها اليومية وهذا من خلال مجموعة من البرامج تقوم بطرحها ويطلق عليها اسم السياسات العامة بحيث أن هذه السياسات تتميز بشمولية نتائجها لشرائح من المجتمع إن لم يكن كله لهذا تحتم الاهتمام بصياغتها عن طريق اتخاذ قرارات صارمة ومدروسة جيداً قصد تجنب الوقوع في الأخطاء ولتحقيق فرص نجاحها ولهذا أصبح صنع القرار يتطلب الدقة والحذر ويستوجب من هذه الحكومات إعطاءه أهمية خاصة. فما هي السياسات العامة؟ وما هي الأسباب التي أدت إلى دراستها؟ وماذا يقصد بصنع القرار؟ ومن هم صناعه؟

مفاهيم حول السياسة العامة:

تعريف السياسة العامة:

أ. عند الغرب:

يعرفها دافيد آيستون بالقول (بأنها التقسيم السلطوي للقيم على المجتمع كله) وهذا التعريف يدخل كل تصرفات الحكومة في إطار السياسة العامة لأنه ما من تصرف حكومي إلا ويهدف إلى منح أو منع، حيث يشمل كل القرارات والأوامر الصادرة عن الحكومة للتعبير عن توجهاتها.

ويعرفها كارل فريدريك (بأنها برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى هدف معين) حيث أن السياسة العامة هي مجموعة من القرارات التي تتعلق بمجال معين كالتعليم،الصحة...، فمثلاً في مجال التعليم لو كان للدولة سياسة تعليمية تهدف إلى خلق قاعدة تكنولوجية فبإمكانها اتخاذ مجموعة من القرارات كإنشاء المدارس والمعاهد، عقد الدورات التجريبية...

ب. عند العرب:

يعرفها خيري عبد القوي بأنها (تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة وعلى حلها).

أما الدكتور كمال منوفي فيرى أنها توضيح العلاقة بين القرار والسياسة فالقرار هو اختيار أحد البدائل المطروحة لمواجهة موقف معين ولأن ممارسة السلطة تقتضي اتخاذ العديد من القرارات والتي تكون غالباً غير منسقة بسبب اختلاف شخصيات صناع القرار.

تعريف صنع القرار:

قبل تعريف صنع القرار يجب تعريف القرار أولاً.

القرار هو مسار فعل يختاره المقرر باعتباره أنسب وسيلة متاحة أمامه لإنجاز الهدف أو الأهداف التي يبتغيها أي حل المشكلة التي تشغله ويرى البعض أن القرار في أبسط حالاته وسيلة تنشط استجابة سبق تشكيلها وهي في وضع استعداد لدى ظهور موقف يتطلب تلك الاستجابة لذلك فإنه في أقصى حالات التعقيد يصبح القرار وسيلة لتحديد معالم استجابة تلقي قبولاً عاماً.

يعرف عامة بأنه جميع الخطوات التي يتطلبها ظهور القرار إلى حيز الوجود وتتضمن التعرف على المشكلة وتحديدها وتحليل المشكلة وتقييمها وجمع البيانات، واقتراح الحلول المناسبة وتقييم كل حل على حدة وثم اختيار أفضل الحلول.

يعرف الباحث تاينوم صنع القرار بأنه عملية ديناميكية تتخذ من مراحلها تفاعلات متعددة، تبدأ من مرحلة التصميم وتنتهي بمرحلة اتخاذ القرار.

- كما يرى الجوهري أن صنع القرار هو سلسلة من الاستجابات الفردية أو الجماعية التي تنتهي باختيار البديل الأنسب في مواجهة موقف معين.

أما ريتشارد سنايدر فيعرفه بأنه العملية التي ينتج عنها قرار محدد من بين البدائل العديدة يجري تعريفها اجتماعياً وذلك بهدف التوصل مستقبلاً إلى وضع معين كما يتخيله واضعو القرارات.

الفرق بين صنع واتخاذ القرار:

تعددت الآراء التي تناولت مفهوم اتخاذ القرار وكان لكل رأي تصوره الخاص لما تعنيه هذه العملية، وقبل إعطاء مفهوم لهذه العملية فمن الأفضل أن نلقي الضوء على الفرق بين صنع واتخاذ القرار.

فعملية صناعة القرار تحتوي في مضمونها جميع المراحل إعداد القرار من اللحظة التي يسعى فيها صانع القرار إلى تحديده للمشكلة بأسبابها وتحديد أبعادها وجمع المعلومات عنها ثم وضع البدائل وتقييمها بغرض اختيار البديل الأفضل.

وعملية صنع القرار عملية تدريجية أشمل وأوسع لأنها تتكون تحليلياً من ثلاث مراحل أو عمليات فرعية هي المرحلة الفكرية (ما قبل القرار) والمرحلة التنظيمية (اتخاذ القرار) ومرحلة ما بعد القرار، ومن يعد اتخاذ القرار بمثابة الحلقة التي تربط بين المرحلة السابقة واللاحقة عليه.

بينما عملية اتخاذ القرار هي عملية عقلانية رشيدة تتبلور في عمليات ثلاث هي: البحث والمفاضلة والمقارنة بين البدائل واختيار بديل معين من بين بدائل مختلفة للسلوك. كما أنها موقف مشكل يثير التساؤلات ويحتمل أكثر من بديل لمواجهة ذلك الموقف ويتطلب الأمر اختيار البديل الأمثل ومتابعة الآثار الناجمة على هذا القرار.

كما تتطلب هذه العملية قدراً كبيراً من الانتباه والإدراك والتصور والابتكار والمبادأة وتؤدي إلى حسم منطقي لموقف يتطلب حله وتنفيذه ومنه يمكن القول أن عملية اتخاذ القرار تؤكد على ما يلي:

- وجود موقف يواجه الفرد.
- الحسم في اختيار بديل من بين عدة بدائل.
- اتخاذ القرار عملية إنسانية عقلية تتحدد من خلالها شخصية الفرد وتكوينه النفسي والظروف الاجتماعية والبيئية المحيطة به.

رسم السياسة العامة:

أسباب الاهتمام بالسياسة العامة:

أرجع توماس داي أسباب الاهتمام بدراسة السياسة العامة إلى ثلاث مجموعات وهي كالتالي:

1. أسباب عملية محضة: وتعني أن هدف الدراسة يمكن أن يتحقق عن طريق الفهم المعمق للمجتمع وهذا من خلال معرفة مصادر ونتائج قرارات السياسة العامة.
2. أسباب مهنية: بمعنى أنها توفر للباحث السياسي إمكانية توظيف معارفه في حل المشكلات العلمية لأنه باستطاعته أن يعطي نماذج وتوصيات دقيقة وهامة بشأن السياسة العامة.
3. أسباب سياسية: وهنا ينصرف غرض السياسة العامة إلى تأكيد من أن الدولة تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة ولهذا يتردد أن علم السياسة يلعب دور في مواجهة الأزمات التي يمر بها المجتمع وأن علماء السياسة ملزمون أدبياً بتطوير السياسة العامة.

عناصر السياسة العامة:

- لفهم مصطلح السياسة العامة بصورة أدق نجزئه إلى عناصره:

أ. مطالب سياسية: وتشمل كل ما يطرح على المسئولين سواء من جانب الأهالي أو من الرسميين الفاعلين في النظام السياسي وهذا من أجل التحرك إزاء قضية معينة.

ب. قرارات السياسة العامة: وتشمل كل ما يصدره صانعي القرارات والموظفون العموميون المخولون بإصدار المراسيم والأوامر فقرارات

السياسة العامة هي غير القرارات الروتينية المعتادة أي لها طابع خاص بها.

ج. الخطب والتصريحات الرسمية: وهي تعبيرات رسمية أو عبارات موحية بالسياسة العامة وتشمل الأوامر الشفوية والتفسيرات القانونية والضوابط المحددة وحتى خطط المسئولين وشعاراتهم التي تعبر عن المقاصد العامة والأغراض المطلوب تحقيقها والأعمال الموجهة نحوها وقد تكون لهذه التوجيهات غامضة أحياناً الأمر الذي يقود إلى اختلاف وجهات النظر أثناء تفسيرها وكذلك يحدث حول ما تصدره مستويات الحكومة المختلفة من التصريحات.

د. مخرجات السياسة العامة: وهي الانعكاسات الناتجة عن السياسة العامة وفي ضوء القرارات السياسة العامة والتصريحات التي يتلمسها المواطنون من الأعمال الحكومية ولا تشمل الوعود والنوايا وقد تكون المخرجات المتحققة عن السياسة العامة بعيدة أو مختلفة عما يتوقع تحقيقه.

قواعد قرار صنع السياسة العامة:

إن صنع السياسة العامة هي المرحلة المحورية في العملية السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها، تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح إقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مقبول للمشكلة.

ويعرفها درور بأنها عملية معقدة تتسم بتنوع مكوناتها التي يكون لكل منها إسهامه المختلف، فهي تقرر الخطوط الأساسية للفعل وتتسم بتوجهها نحو المستقبل وسعيها إلى تحقيق الصالح العام وذلك بأفضل الوسائل الممكنة.

ويشخص درور عملية صنع السياسة العامة كالأتي:

1. معقدة جداً: لأنها مترابطة بواسطة أنشوطة من الاتصالات والتغذية العكسية.
2. عملية ديناميكية: صنع السياسة هي عملية فعالة ومستمرة وتتطلب مدخلات مستمرة للموارد والدوافع وتتغير مع الوقت أو الزمن.
3. ذات مكونات متنوعة: مثل المؤسسات السياسية، أو (النظام السياسي) للمجتمع، (النخبة العسكرية ونجد دورها في دول أمريكا اللاتينية) أو (دور الرئيس والكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية).
4. تعمل إسهامات مختلفة: من خلال تأثيرها على البنى الفوقية باتجاه العمل لرسم السياسة العامة... ويقصد بالمساهمات المختلفة لصنع السياسة العامة هي فعالية البرلمان مثلاً والرأي العام، جماعات الضغط والمصالح.
5. تقرر: الخطوط الأساسية، السياسات أو الموديلات، التصاميم، الأدوات... الخ.
6. الخطوط الأساسية: ويطلق عليها السوق أو الإستراتاجية بمعنى السياسة أي أن تعبير الإستراتاجية، السوق، التكتيك هو الأقرب لما نقصد به وضع السياسات.
7. للفعل: ونقصد به صنع القرار.
8. موجه نحو المستقبل: وهذه أهم خاصية لعملية صنع السياسة (المستقبل).
9. تنجزه بصورة رئيسة الأجهزة الحكومية: الفرق بين صنع السياسة الخاصة وصنع السياسة العامة تكمن في أن الأخيرة تنجزها الأجهزة الحكومية.
10. تتضمن تحقيق أهداف فمن بين الخصائص العامة لكل الأنظمة السياسية المقارنة هي الأهداف الأساسية الواجب تحقيقها.
11. ما يفيد الصالح العام.
12. وبأفضل الوسائل الممكنة.

صنع القرار:

مراحل اتخاذ القرارات:

تعد عملية اتخاذ القرار عملية متعـددة الخطـوات ولـذلك تعـددت آراء البـاحثين بخصوص عدد من الخطوات والمراحل الأساسـية في عمليـة اتخـاذ القـرار، فقسـم حـددها بمرحلتين وآخرون بثلاث مراحل أمثال هربرت سايمون ومـارج (أتبـاع المدرسـة السـلوكية) وبالشكل الآتي:

1. إيجاد الفرصة أو المناسبة التي تستدعي اتخاذ القرار.
2. إيجاد السبل والبدائل والاستجابات التي تستدعيها تلك المناسبة.
3. الاختيار والمفاضلة من بين البدائل المطروحة في ضوء احتمالاتها.

أما جريفث فقد حددها في ست خطوات هي:

- التعرف على المشكلة وتحديدها، تحليل وتقييم المشكلة، وضع معايير للحكم يمكن بها تقييم الحلول المقبولة، جمع البيانات، صياغة واختيار الحـل الأفضـل واختيـاره مقدماً، وضع الحل المفضل موضع التنفيذ.
- ومن الباحثين العرب نجد أن د.عامر الكبيسي حدد مراحل عملية اتخـاذ القـرارات بست مراحل تمثلت فيما يلي:

1. مرحلة تحديد موضوع القرار أو المشكلة التي يعالجها.
2. مرحلة البحث والاستقصاء وجمع المعلومات.
3. مرحلة التحليل ووضع الإطار المنهجي للدراسة.
4. مرحلة وضع البدائل والافتراضات وتقييمها.
5. مرحلة الاتصال والاستشارة.
6. مرحلة الصياغة والإعلان.

وعلى الرغم من اختلاف وتعدد الآراء في عملية اتخاذ القرار فإنه في تقديرنا يمكن تقسيم هذه العملية إلى ثلاث مراحل أساسية:

1. التحسس بالمشكلة: بأنها عبارة عن موقف أو حالة غير مرغوب فيها يتطلب معالجتها وتصحيحها. فالمشكلة هي جوهر السياسة العامة التي تعرف بأنها العلاج الذي تتخذه الحكومة أو تعتزم اتخاذه بقصد حل المشكلات عامة تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر في المجتمع ككل.

وتحليل المشكلة يعد الخطوة الثانية بعد التعرف عليها أي تصنيفها وعادة ما يتم التصنيف حسب أربعة أسس هي الفترة الزمنية المستقبلية للقرار، وقع القرار على الأنشطة والنواحي الأخرى، عدد الاعتبارات النوعية التي تدخل في القرار، مدى التكرار المنتظم للقرار.

2. المناقشة وطرح البدائل: تعرف المعلومات بأنها مجموعة الحقائق أو المعارف التي يحصل عليها نتيجة لمعالجة البيانات. فالمعلومات تزيد من المعرفة الموجودة لدى متخذ القرار وتساعده على اتخاذ قرارات حكيمة.
3. اختيار البديل الأفضل: وهنا يتم دراسة الاحتمالات المتعددة عن طريق التقويم الصحيح للبديل الذي يأتي وفق التصورات والمعرفة والخبرة من بين البدائل المطروحة.

أنواع القرارات:

تتعدد أسس تصنيف القرارات وتتنوع ويمكن أن تصنف إلى:

1. من حيث درجة الالتزام:

قرارات ملزمة طاعتها واجبة وتكون على شكل نصائح وتوجيهات.

2. من حيث القوة في القرارات:

قرارات أولية تخضع لإعادة النظر حيث يتمكن الأفراد من الطعن بها خلال فترة زمنية معينة.

- قرارات قطعية لا يجوز الطعن بها والاعتراض عليها لأنها تصدر من الجهات العليا.

3. من حيث الهدف أو الغرض:

- قرارات إستراتاجية وهي القرارات بعيدة المدى في محتواها وتعتمد على القرارات الخطط الموضوعية وتحقيق الأهداف المحددة مع الأخذ بكل الاحتمالات.

4. حسب الموضوع محل القرار:

- قرارات تخصصية متعلقة بتحديد الموارد التي تخصص مسارات الأفعال اللازمة لحل المشاكل بعد ان تقرر.

- قرارات تنفيذية: وهي التي تحدد من يقوم بماذا أو متى وأين وكيف وتصدرها الأقسام أو المستويات التنفيذية المسئولة عن تحقيق الأهداف.

5. من حيث المساهمة في صنع واتخاذ القرارات:

أ. القرار الفردي: وهو الذي يتخذ دون الاستعانة بمشاركة أو مشاورة المعنيين بالقرار.

ب. القرار الجماعي: وهو الناتج عن تفاعل ومشاركة أراء عدد من الأفراد المعنيين بالموضوع متخذ القرار فيه.

6. حسب مجال اهتمامها:

قرارات سياسية: وهي التي تتعلق بالمشاكل السياسية للدولة.

قرارات اجتماعية: يضم المجتمع شبكة واسعة مركبة من العلاقات الاجتماعية المتبادلة والمتفاعلة.

صناع القرار:

أولاً: الجهات الرسمية: وتتمثل في الحكومة وأجهزتها وهي:

1. السلطة التشريعية: وهـي مـن أهـم السـلطات في الدولـة مهمتهـا عمـل القـوانين أي تشريع القواعد العامة ونجد في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة تقريباً جمعيات تشريعية يطلق عليها أسماء مختلفـة (مجلـس النـواب، مجلـس الشـيوخ، مجلـس الأمة...) ويقوم أعضائها بمناقشة وإعداد والتصويت عـلى السياسـات التـي تعـرض عليهم بعد دراستها والموافقة عليها.
2. السلطة التنفيذية: وهي الهيئة التي يقع على عاتقها تنفيذ القوانين التـي تصـدرها الهيئة التشريعية ولها أهمية في انجاز العمليـة السياسـية والتنفيذيـة عـادة تبـاشر سياسات جديدة وتشرف علي تنفيذها وتحرص على اتخاذ الإجراءات اللازمة لها.
3. السلطة القضائية: وتكمن مهمتهـا في تحقيـق العدالـة وتفسـير القـانون وتطبيقـه وتلعب دور في صنع السياسات مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية مـن خـلال دور القضـاة في تفسـير السياسـات العامـة ومراجعـة النصـوص أو تعـديلها (مضـمون السياسة العامة) ولأن السـلطة القضـائية تـوفر ضـمانة حقيقيـة وحمايـة قانونيـة للحقوق والحريات الفردية خصوصاً بوجود الرقابة على القوانين والأعمال الإدارية.

ثانياً: الجهات الغير رسمية:

1. الرأي العام: توجد علاقة بينه وبين السياسة العامة حيث أن ما يفكر فيـه الجمهور هو ما تفعله الحكومة فهو وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية مهمة وتكون مطروحـة للنقـاش بحثـاً عـن حـل فهـو يـؤثر في السياسـة العامـة

والعكس صحيح وهذه العلاقة تختلف من نظام لأخر كنوع القضية ودرجة تمسك الجماهير.

ويظهر تأثير الرأي العام في إمكانية ما يضع مـن حـدود عـلى القـرارات الحكوميـة وعلى صنع السياسة، وأيضاً عند إحجام المسئولين عـن اتخـاذ موقـف أو قـرار أو هـذا مـا يحدث معارضة شعبية قوية لأن السياسة العامـة في الـدول الديمقراطيـة هـي مـن صـنع الرأي العام.

2. الأحزاب السياسـية: تعتـبر مـن أهـم متغـيرات النظـام السـياسي كونهـا تـؤدي لـه مجموعة من الوظائف وتوفر قنوات للمشاركة والتعبير عن الرأي ويمكن للأحـزاب أن تؤثر على السياسة العامة مثلاً في التأثير خارج السلطة أي الوظائف التي تؤديها الأحزاب خارج الحكم مثل المسائل الأساسية التي تناقش في النظام السياسي كإثـارة الرأي العـام، وتؤلـف قـوة ضـاغطة عـلى الحكومـة وتقـوم هـذه الأحـزاب ببلـورة المصالح الاجتماعية وإظهار المطالب والاحتياجات فأحياناً تساهم في صنع القرارات السياسية باعتبارها عنصر هام في الحكومة.

3. الجماعات الضـاغطة: وهـي جماعـات مختلفـة الهويـة والعـدد التنظـيم والمكانـة والقوة، لها هدف إثـارة اهـتمام الحكومـة حـول قضـية مـا تهـم هـذه الجماعـات ويخدم مصالحها ولكي تـتمكن مـن القيـام بـدورها يلزمهـا وجـود قنـوات رسـمية حكومية وغير حكومية لتوصيل صوتها عن صنع السياسـة العامـة ولـديها أسـاليب للضغط متنوعة كوجود متحدثين مـثلاً (مسـئولين) عـن مقترحـات رسـم السياسـة العامة وعن طريق التأثير في الرأي العام ليتخذ موقف ضد السـلطة أو عـلى الأقـل يسهل تمرير مشاريعها.

وفي الأخير يمكن القول أن رسم السياسات العامة تتطلـب دراسـة خاصـة من طرف الحكومات بحكـم أنهـا تكـون مـؤثرة عـلى المجتمـع حيـث أن القـرار

الصادر عن هذه السياسات يمكن أن يقابل بالرفض من طرف هذا المجتمع، فالقرار يعتبر أحد أهم المراحل في رسم السياسات العامة ولهذا استوجب الحذر والدقة في صياغته لأن نتائجه يمكن أن تكون سلبية وهذا راجع لاختلاف شخصية صناع القرار.

نظرية السياسة العامة:

استهلال:

تتدخل السياسة العامة اليوم في كافة أوجه الحياة الخاصة والعامة للمواطنين، حيث يلاحظ أن الدولة تشرع القوانين وتصدر القرارات المختلفة لتنظيم العلاقة بين المواطنين، أو بين المواطنين والدولة، أو بين الدولة وبقية أطراف النظام العالمي ككل. عليه، نسمع أن الأدبيات تتحدث عن سياسة عامة محلية وأخرى دولية أو خارجية، وسياسة عامة للمرأة وأخرى للبيئة، وسياسة عامة نقدية وأخرى ضريبية وهكذا.

إن ارتباط السياسة العامة بالحياة اليومية للمواطنين يعتبر من المواضيع الهامة التي تستحوذ باهتمامات الباحثين والسياسيين ومؤسسات البحث العلمي بمختلف اتجاهاتها الفكرية. وبالرغم من حداثة حقل السياسة العامة في مجال علم السياسة على وجه الخصوص، وفي مجال العلوم الاجتماعية على وجه العموم، إلا أن الأدبيات تشير بوضوح إلى تنامي هذا المجال من مجالات المعرفة بشكل ملحوظ خلال العقود الأربعة الماضية، لاسيما في الدول المتقدمة حيث يلعب محللو السياسة العامة أدوار مهمة في المراحل المختلفة للسياسة العامة.

وبالرغم من تنوع مجالات السياسة العامة المعاصرة، إلا أن هذه الدراسة تندرج تحت المحور الأول لهذا المؤتمر العلمي والمتعلق بالإطار النظري لدراسة

السياسةالعامة وتحليلها. فمحور تركيز هذه الدراسة سينصب إذن على نظرية السياسة العامة كحقل متميز من حقول المعرفة الاجتماعية والإنسانية، وبالتالي فإن ذلك سيقودنا للحديث عن منهجية ومحاور هذه الدراسة.

منهجية الدراسة:

تتمشى تقسيمات الدراسات العلمية في العادة وتباين المدارس الفكرية المختلفة، ولكن يلاحظ في هذا السياق أن هناك دراسات استطلاعية تستكشف موضوع الاهتمام من خلال تتبع الأدبيات، وأخرى تنطلق من إشكالية وفرضية محددة تجسد علاقة متوقعة بين متغيرين تابع ومستقل. وتندرج هذه الدراسة عموماً تحت التصنيف الأول، وبالتالي يمكن القول بأنها دراسة استطلاعية لا تنطلق بالضرورة من فرضية محددة.

إذن، فالهدف الذي تسعى إليه هذه الدراسة يتمثل في الأتي:

- استطلاع نظرية وواقع السياسة العامة في إطار أدبيات الموضوع.
- وصف نظرية وواقع السياسة العامة كحقل من حقول المعرفة.
- تحليل نظرية وواقع السياسة العامة في إطار مقارن يأخذ في الحسبان تطور علم السياسة بشكل خاص والعلوم الاجتماعية بشكل عام.

أما فيما يتعلق بأهمية هذه الدراسة، فإنه يمكن القول بأنها تجسد الاعتبارات التالية:

- حداثة موضوع السياسة العامة في إطار علم السياسة وبقية فروع العلوم الاجتماعية الأخرى.
- محاولة الجمع بين النظرية والواقع.

- ندرة ما كتب عن نظرية وواقع السياسة العامة خاصة باللغة العربية، وبالتالي نأمل أن تساهم هذه الدراسة في توضيح بعض الغموض في هذا السياق.

ولكي يتم تحقيق الأهداف السالفة الذكر، عليه فإنه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى مجموعة المحاور التالية:

- أولاً: مفهوم السياسة العامة.
- ثانياً: نظرية السياسة العامة.
- ثالثاً: نظرية السياسة العامة الكلاسيكية.
- رابعاً: نظرية السياسة العامة السلوكية.
- خامساً: نظرية السياسة العامة المابعدية.
- سادساً: الخاتمة: النتائج والتوصيات.

أولاً: مفهوم السياسة العامة:

بالرغم من تعدد تعريفات السياسة العامة، إلا أن المقام لا يتسع هنا لاستعراض كل هذه التعريفات. (أنظر هلال، 1988؛ الفهداوي، 201:31 – 39؛ القوي، 1989:44 – 48) ويلاحظ أن الأدبيات تصنف تعريفات السياسة العامة عموماً إلى ثلاثة أنماط رئيسية، كما هي موضحة في الشكل: (1).

فالسياسة العامة إما أن تكون متغيراً تابعاً، أو متغيراً مستقلاً أو كلاهما معا. فعندما تؤثر عوامل مختلفة على السياسة العامة يعتبر متغيراً تابعاً، وعندما تؤثر السياسة العامة في العوامل الأخرى فإنها تعتبر متغيراً مستقلاً، وعندما يتم التعامل مع السياسة العامة كعملية فإنها تعتبر نتيجة وسبباً في نفس الوقت. (خشيم، 2001، ص ص. 81 – 132) عليه، سيتم التعرض لأبرز تعريفات السياسة العامة التي تعكس تطور هذا المفهوم.

أولاً: السياسة العامة كمتغير تابع (dependent Variable)، أو كنتيجة لقيام النظام السياسي بممارسة نشاطاته من خلال السلطة التشريعية، حيث

تختص في العادة السلطة التشريعية بسن القوانين والتشريعات التي تنظم الحياة العامة في إطار الدولة. ويلاحظ أن هذا التعريف يؤكد على السياسة العامة في حد ذاتها، وبالتالي ينصب محور التركيز على السبل المتاحة لتحسين المحتوى حتى يمكن صناعة قرارات أفضل (Henry, 1980:303). ويعكس هذا المفهوم عموماً رأي أصحاب المدرسة الكلاسيكية في إطار علم الإدارة العامة، الذي يؤكد على الأخذ بمبدأ فصل السلطات الذي يحصر إصدار القوانين والتشريعات على السلطة التشريعية. أما السلطة التنفيذية فإن مهمتها تنحصر في عملية التنفيذ الحرفي والمنظم للقانون، وبالتالي فإن وودروه ولسون قد أكد في مقالته التي نشرت عام (1887) على الحياد الوظيفي للجهاز التنفيذي أو السلطة التنفيذية أياً كانت مسمياتها.

ويلاحظ أن تعريف ولسون لم يشر صراحة إلي مصطلح السياسة العامة، ولكن من الواضح أنه يعني ذلك طالما أنه قد تحدث عن التشريعات والقوانين التي تنظم العلاقات داخل وخارج إطار الدولة. كما يلاحظ أن تعريف ولسون يأتي في إطار نظريته للإدارة العامة، وليس في إطار نظرية خاصة بالسياسة العامة.

الشكل: 1

المدارس الفكرية للسياسة العامة

وبالتالي تمحور اهتمامه بمبادئ عامة، مثل: فصل السلطات، الحياد الوظيفي، تطوير نظرية عامة مجردة على غرار نظريات العلوم الطبيعية. وفي هذا السياق.

يعرف البعض السياسة العامة بأنها عملية تنفيذ التشريعات والقرارات عبر مراحلها المختلفة .(Dimock and Dimock, 1969) كما يؤكد علماء الاقتصاد منذ أن نشر أدم سميث كتابه الشهير ثروت الأمم عام (1776) على أن الاقتصاد يؤثر في السياسة العامة .(Schmidt, 2005:3 – 6)

ثانياً: السياسة العامة كمتغير مستقل (Independent Variable)، حيث يركز هذا النوع من التعريفات على أهمية الدور الذي تلعبه السياسة العامة كعامل مؤثر في العديد من المجالات داخل وخارج إطار الدولة. فالسياسة العامة وفق هذا المنظور تؤثر على القطاعات المختلفة، مثل: التعليم، والصحة، والبيئة، والتنمية، والفقر، والعلاقات الخارجية. إذن، فمحور التركيز لم ينصب على السياسة العامة في حد ذاتها، ولكنه تعدى ذلك إلي تحديد القطاعات والنشاطات المتأثرة بالسياسة العامة خلال مراحل تشكلها المختلفة.(Henry, 1980:298 – 303)

ثالثاً: السياسة العامة كعملية (As a Process) حيث تعتبر متغيراً تابعاً ومستقلاً في نفس الوقت، وبالتالي يلاحظ أن هذا المفهوم يضفي سمة التعقيد والتداخل على المراحل المختلفة للسياسة العامة. ووفقاً لهذا المنظور، فإن السياسة العامة تعتبر عملية تتأثر بالبيئة المحيطة بها وتكون بالتالي نتيجة لتفاعل العديد من العوامل الداخلية والخارجية، إلى جانب كونها متغير مستقل يؤثر في البيئة المحيطة من خلال نظام ما يعرف بالنتائج (Outcomes) ونظام التغذية العكسية (The Feedback System) التي تؤثر بدورها في البيئة المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة.

إن المفهوم الشامل والمعقد للسياسة العامة يأخذ عموماً في الحسبان العناصر الخمسة التالية: (خشيم، 2002 أ، ص 30).

أن السياسة العامة تجسد عملية تنسيق وتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة، سواء أكانت رسمية متمثلة في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، أو غير رسمية متمثلة في التنظيمات غير الرسمية كالنقابات والروابط المهنية وتنظيمات المجتمع المدني.

إن عملية التنسيق والتعاون تشمل بطبيعة الحال السلطات الثلاث.

إن الجهاز التنفيذي يلعب دوراً هاماً في المراحل المختلفة لصنع السياسة العامة.

إن السياسة العامة تعكس بطبيعة الحال المصلحة العامة (Public Interests)، وبالتالي فهي على صلة مباشرة ووثيقة بالمجتمع والحياة اليومية للمواطنين.

إن المصلحة العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها تختلف عن المصلحة الخاصة لجماعة مصلحية أو نخبة سياسية معينة.

نظرية السياسة العامة:

بالرغم من أن الأدبيات تؤكد على حداثة الدراسات المتعلقة بالسياسة العامة، والتي ترتبط بقيام ما يعرف في أدبيات علم السياسة بالثورة المابعدية أو ما بعد السلوكية (The Post – Behavioralism) في بداية العقد السادس من القرن العشرين، إلا أن تاريخ الاهتمام بعملية صنع القرارات يعود، كما لاحظنا، إلى بداية تشكل علم إدارة المؤسسات الحكومية والعامة في نهاية القرن التاسع عشر عندما نشر ولسون مقالته الشهيرة عام 1887. (أنظر أندرسون، 2002:23 – 28) عليه، يلاحظ أن نظرية السياسة العامة يمكن وصفها بأنها نظرية تتسم بالخصائص التالية:

- إنها تعتبر نظرية معاصرة لا تتجاوز في عمرها الزمني أربعة عقود من الزمن، حيث أنها ارتبطت بالمدرسة المابعدية.

- أنها تجسد العلاقة المتينة ما بين علم السياسة وبقية فروع المعرفة المختلفة، لاسيما العلوم الاجتماعية والإنسانية، مثل: الاقتصاد، الإدارة، الإحصاء، علم النفس، والأحياء.

- إنها نظرية متكونة من عدة نظريات (Theories) ونماذج (Models) فرعية، وبالتالي يصعب القول بوجود نظرية عامة واحدة تصف وتحلل وتتنبأ بالسياسة العامة ككل. ومن أمثلة النظريات والنماذج الفرعية المرتبطة بنظرية السياسة العامة: نظرية المنفعة، نظرية الاتصالات، النموذج الوظيفي، نموذج النظم، النموذج العقلاني.

لكن حداثة نظرية السياسة العامة لا ينفي وجود اهتمامات مبكرة بدراسة بعض جوانبها، عليه فإن الشكل: (2) يشير إلى اهتمامات المدارس الفكرية بالأبعاد المختلفة للسياسة العامة. فوفقاً لمفهوم توماس كون (Thomas Kuhn)، يلاحظ أن علم السياسة قد شهد ثلاث ثورات فكرية متتالية، وذلك على النحو التالي: (خشيم، 2002ب، ص ص 73 - 74).

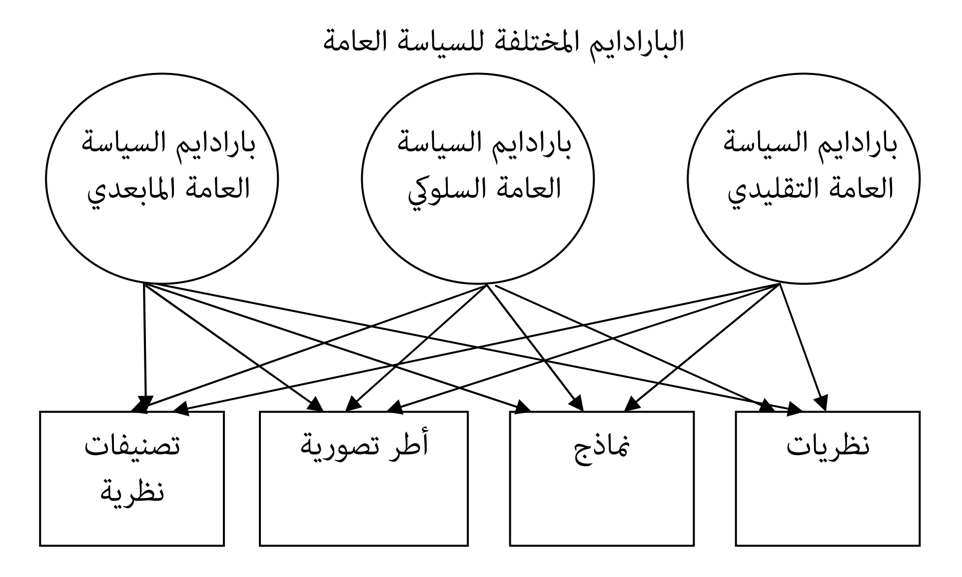
الثورة الكلاسيكية أو البارادايم التقليدي (The Traditional Paradigm) الذي تأسست في إطاره العلوم السياسية كحقل من حقول المعرفة الاجتماعية.

الثورة أو البارادايم السلوكي (The Behavioral Paradigm)، والذي تحولت السياسة في إطاره من علوم إلى علم له هويته واستقلاليته ومنهجيته الخاصة في دراسة العملية السياسية.

الثورة أو البارادايم المابعدي (The Post-behavioral Paradigm)، الذي يجسد تطور علم السياسة منذ بداية الستينيات من القرن العشرين.

الشكل: 2

البارادايم المختلفة للسياسة العامة



ولكل بارادايم أو مدرسة فكرية عموماً إطـار فكـري يتعامـل مـع (Framework) السياســة العامــة، وذلــك مــن خــلال نظريــات، نمــاذج، أطــر تصــورية (Conceptual)، وتصنيفات نظرية (Taxonomies). عليه، يلاحـظ أن الشـكل: (2) يشـير إلى ارتبـاط كـل مدرسة فكرية من مدارس علـم السياسـة بالأنمـاط المختلفـة لنظريـات السياسـة العامـة. وسيتم عموماً استعراض نظريات السياسة العامة وفـق التسلسـل الـوارد في الشـكل: (2)، على اعتبار أن ذلك يجسد بعدين تاريخي وفكـري، وبالتـالي يمكـن تحديـد أبـرز نظريـات السياسة العامة في الآتي:

- النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة.
- النظرية السلوكية للسياسة العامة.
- النظرية المابعدية للسياسة العامة.

النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة:

تجسد النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموماً التركيز على عملية اتخاذ القرارات، حيث يلاحظ في هذه المرحلة المبكرة من نشأة العلوم السياسية مدى ارتباطها مع بقية العلوم الاجتماعية الأخرى، خاصة الاقتصاد والإدارة. عليه، يمكن القول بأن هناك نظرية لاتخاذ (Decision Making Theory) القرارات وليس بالضرورة نظرية للسياسة العامة، على اعتبار أن تركيز النظرية الكلاسيكية أنصب على المفاضلة بين البدائل وصنع القرار الأكثر عقلانية.

وتعكس النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموماً أفكار مترابطة، هي: (Cyert & March, 1992:232 – 233).

إن النشاطات والأحداث التي تجسدها السياسة العامة يمكن ترتيبها في إطار سلسلة من الأهداف والوسائل، الأسباب والنتائج، وبالتالي يمكن تنظيم العلاقة بين المشاكل وحلولها من ناحية والمشاركة وصنع القرار من ناحية أخرى.

إن المنظمات تعكس وجود تسلسل هرمي للسلطات يراقب فيه المستوى التنظيمي الأعلى الأدنى منه، كما تراقب فيه السلطة التشريعية السلطة التنفيذية.

تجسد السياسة العامة وجود مبادئ وخصائص محددة يمكن تعميمها، وبالتالي هناك طريقة واحدة أفضل (The One Best Way)، ووظائف محددة (Functions)، وخصائص مثالية يتم الالتزام بها في إطار عملية صنع القرار.

وتجسد النظرية الكلاسيكية للسياسة العامة عموماً مجموعة الأطر النظرية التالية:

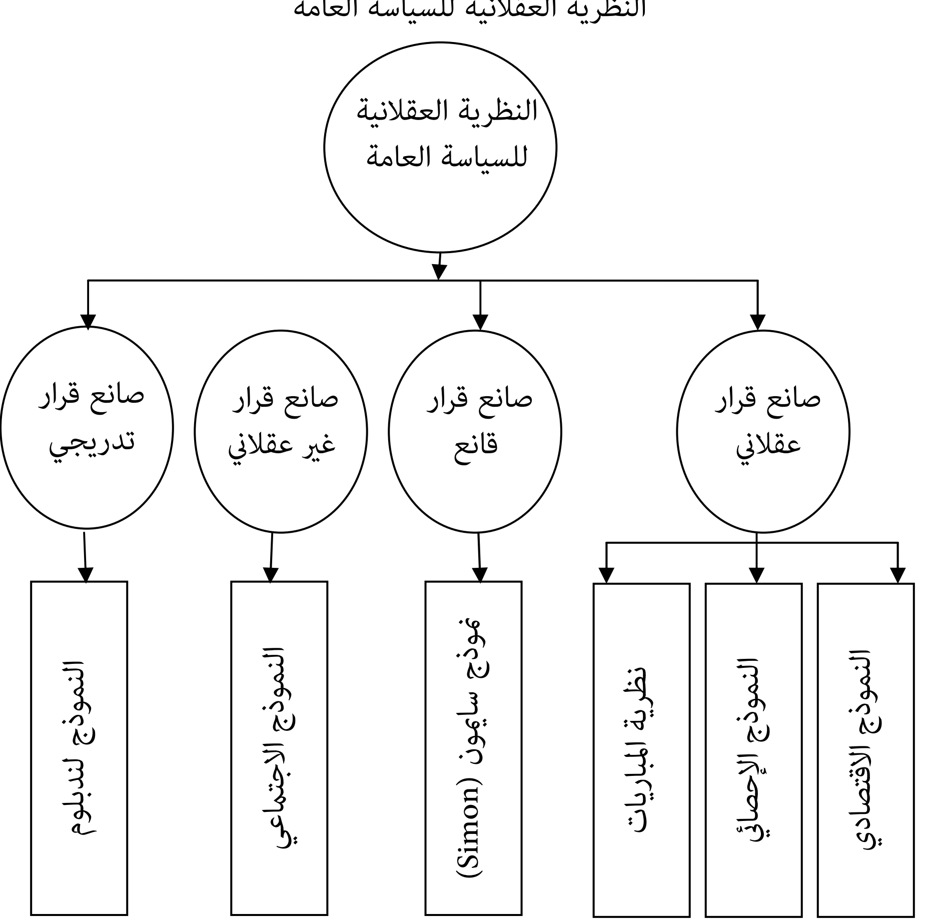
- نظرية ولسون للإدارة العامة.
- النظرية المؤسساتية.
- النظرية البيروقراطية.
- النظرية العقلانية.

- النظرية التدريجية.

ويلاحظ أن كل من نظرية ولسون والنظريـة المؤسسـاتية تضـفي الطـابع القـانوني على السياسة العامة، حيث أن الدستور يحدد طبيعة العلاقة بين السلطات.

الشكل: 3

النظرية العقلانية للسياسة العامة



والمؤسسات السياسية القائمة في إطار الدولة. فالدستور يحدد إذن الجهة المسئولة عن صنع وتنفيذ السياسة العامة، وبالتالي فإن كلا النظريتين لا تعيرا أي اهتمام للتنظيمات غير الرسمية، مثل الجماعات المصلحية. عليه، يلاحظ أن نظرية الجماعة تؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه الجماعات المصلحية في عملية صنع السياسة العامة. لكن من الواضح أن الأطر النظرية السالفة الذكر تتعامل مع السياسة العامة كمتغير تابع أو نتيجة، وبالتالي فهي تتفق في ذلك مع كل من النظرية البيروقراطية والنظرية العقلانية.

ويشير الشكل: (3) إلى أبرز فروع النظرية العقلانية للسياسة العامة حيث أنه بينما يؤكد البعض أن صانعي القرار هم عقلانيون، يلاحظ أن البعض الأخر يؤكدون بدورهم على أنهم قد يكونوا قانعون أو غير عقلانيون بالمرة .(Luthans, 1985, p.593)

ولقد تعرضت النظرية الكلاسيكية لصنع القرار عموماً لجملة من الانتقادات، لعل أهمها:

تركيز هذا النموذج على مرحلة محددة من السياسة العامة أولاً وهي مرحلة صنع القرار، وبالتالي تتجاهل هذه النظريات والنماذج المراحل الأخرى لاسيما المتابعة والتقييم والتعديل.

فشل النظرية الكلاسيكية في تفسير صنع القرار المفاجئ الذي لا تتوفر فيه بيانات كافية، حيث أن المواقف المفاجئة لا تسمح لصانع القرار باستعراض كافة البدائل المتاحة بعقلانية كاملة.

التعامل مع السياسة العامة كنظام مغلق لا يتفاعل مع الظروف البيئية المحيطة.

النظرية السلوكية للسياسة العامة:

لقد تشكلت النظرية السلوكية للسياسة العامة في إطار الثورة المنهجية التي شهدها علم السياسة خلال عقد الخمسينيات، حيث يلاحظ أنها أصبحت نظرية

إمبيريقية بدل أن كانت نظرية قيمية في إطار النظرية الكلاسيكية. وطالما أن النظريات السياسية لا تنبع من فراغ، عليه فإن النظرية السلوكية للسياسة العامة تنطلق من فرضية الإنسان القانع، الذي أشار إليها سايمون، (Simon, 1957) وليس الإنسان الكامل الرشاد، وأن السياسات والأهداف تعكس عدم الترابط وعدم التوافق. فعلى عكس النموذج العقلاني الذي يؤكد على تمشى السياسات مع الأهداف، تؤكد النظرية السلوكية للسياسة العامة أن الأهداف تعتبر متعددة ومقبولة في نفس الوقت وبالتالي قد يكتفي صانع القرار بالبديل الأول طالما أنه يحقق أهداف السياسة العامة. فالمنظمات ومؤسسات صنع السياسة العامة تتكيف إذن مع بيئتها المحيطة الداخلية والخارجية، وبالتالي فهي توفق بين تحالفات مختلفة وأهداف ومصالح متباينة.

ولا تقتصر النظرية السلوكية للسياسة العامة للتعرض لعملية صنع القرار في إطار المنظمات العامة، ولكنها تتعرض أيضاً لعملية صنع القرار في إطار المنظمات الخاصة على اعتبار أنها جزء لا يتجزأ من تنظيمات الدولة المؤثرة في السياسة العامة. وتستمد النظرية السلوكية للسياسة العامة أصولها عموماً من ثلاثة مصادر، هي:

- النظرية البيئية (The Ecological Theory).
- نظرية الاتصالات أو النظام (System Theory)، حيث ترفض النظرية السلوكية للسياسة العامة فهم عملية صنع القرار بناء على مبدأ التسلسل الهرمي، ولكن الفهم يتم في إطار علاقات التفاعل والتداخل بين أجزاء النظام المعنية.
- نظرية صنع القرار وما يرتبط بها من نتائج معنوية.

ويشير الشكل: (4) إلى الأنماط المختلفة للنظرية السلوكية للسياسة العامة، حيث يلاحظ عليها عموما الآتي:

- إن هذه النماذج مستمدة من نظرية الاتصالات، الأمر الذي يعني أن السياسة العامة تؤثر في البيئة المحيطة من خلال نقل نظام التغذية العكسية لردود الأفعال السلبية والإيجابية.

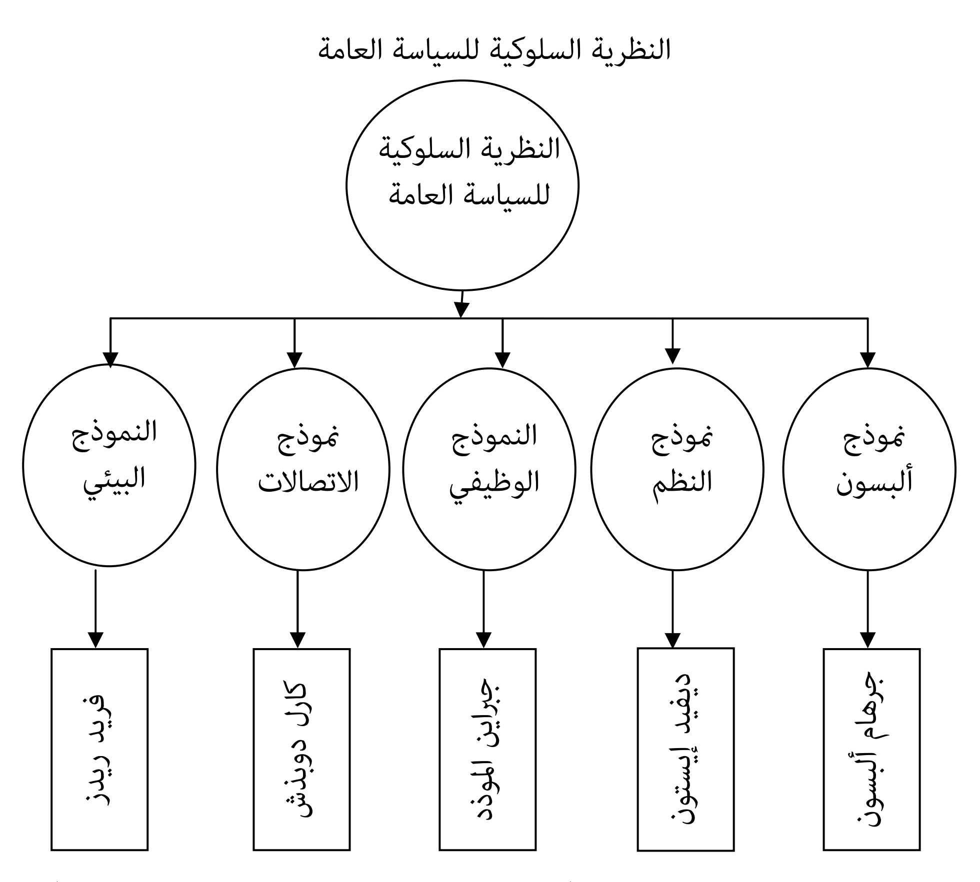
- إن السياسة العامة تتسم بالتفاعل المستمر مع البيئة المحيطة، وبالتالي لا يمكن القول بوجود سياسة عامة ثابتة طالما أن السياسة العامة توجد في إطار نظام مفتوح وليس مغلق.

- أن محور التركيز بالنسبة لهذه النماذج قد انصب على المستوى الكلي وليس الجزئي كما هو الحال مع النظرية العقلانية.

- إن السياسة العامة تعتبر جزء أو نظام فرعي يرتبط مع بقية الأجزاء أو النظم الفرعية بعلاقة اعتماد متبادل، وبالتالي لا يمكن القول بوجود نظرية سلوكية مستقلة للسياسة العامة. فإذا كانت السياسة العامة بالنسبة لنموذج النظم تعتبر من مخرجات النظام السياسي، فإنها تعتبر أحد الوظائف التي يقوم بها النظام السياسي بالنسبة للنموذج الوظيفي.

الشكل: 4

النظرية السلوكية للسياسة العامة



إن فهم السياسة العامة يتطلب الإلمام بالبيئة الداخلية والخارجية في إطار المستويات: السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

النظرية المابعدية للسياسة العامة:

لقد ارتبط البارادايم أو المدرسة المابعدية عموما بوجود نظرية متكاملة وخاصة بالسياسة العامة، على اعتبار أن النظريات السالفة الذكر اهتمت بذلك إما من خلال التعويل على عملية صنع القرار، أو من خلال التعرض للنظام السياسي بشكل عام. ويشير الشكل: (5) إلى الأطر النظرية المختلفة للسياسة العامة في إطار المدرسة المابعدية. إن تلاحق الأحداث على المستويين النظري والعملي أدى إلي تعديل وتطوير العديد من نظريات ونماذج السياسة العامة

الكلاسيكية، وبالتالي برزت مسـميات تضـفي جانـب التجديـد عـلى ذلـك، مثـل: النظريـة الكلاسيكية الجديدة.

الشكل: 5

نظريات السياسة العامة المابعدية

النظرية المابعدية للسياسة العامة

النظريات الجديدة

نظرية القيم الأخلاقية

نظرية مراحل السياسة العامة

النظرية الكلاسيكية الجديدة

النظرية الماركسية الجديدة

النظرية المؤسساتية الجديدة

جراين الموذد

رادين

التــي أقــرت بوجــود بيئــة مفتوحــة للسياســة العامــة، والنظريــة المؤسســاتية الجديدة التي حددت أنماط مختلفة للسياسة العامة تتعلق بالتوزيع وإعادة التوزيع والتنظيم، والنظرية الماركسية الجديـدة التـي أكـدت عـلى اسـتمرار هيمنـة الطبقـة الحاكمة في صـنع وتنفيـذ السياسـة العامـة، والنظريـة الأخلاقيـة التـي تؤكـد ضرورة

استناد السياسة العامة على الأخلاقيات والمصلحة العامة. لكن نظراً لحداثة وشمولية نظرية دائرة السياسة العامة، عليه سيتم التعرض لها بشيء من التفصيل.

نظرية مراحل السياسة العامة:

تعتبر هذه النظرية من أحدث نظريات السياسة العامة المابعدية، وبالتالي فهي قد استفادت من الأطر النظرية الكلاسيكية والسلوكية السابقة لوجودها. فلقد لاحظت رادين أن مسار السياسة العامة الأمريكي قد تغير خلال عقد التسعينيات مقارنة بالستينيات، من حيث الآتي (Radin, 1992):

- توسيع قاعد المشاركة في دائرة السياسة العامة، حيث أنها لم تعد مقتصرة على عدد معين من محللي السياسة العامة.

- زيادة عدد القضايا وتنوعها، نظراً لتوسع مجالات الاهتمام بالنسبة لصانعي القرار.

- عدم الاقتصار على الجانب الوصفي للسياسة العامة، حيث أن الحاجة أصبحت ماسة للتوفيق بين البعدين الوصفي والتحليلي للسياسة العامة.

ويلاحظ أن اختلاف مناهج وأساليب دراسة السياسة العامة، جعلت رادين تضفي سمة الميكيافلية وما بعد الميكيافلية على دراسة السياسة العامة، وذلك قبل وبعد عقد التسعينيات من القرن العشرين. ويتسم النموذج الميكيافلي لدراسة السياسة العامة عموماً بجملة من الخصائص، لعل أهمها: (Radin, 1992).

- اقتصار علاقة صانعي القرار على نخبة معينة من محللي السياسة العامة، الذين كانوا يقدمون بشكل مستمر توصيات عن مشاكل وسياسات معينة.

- إن السياسة العامة يمكن أن تعالج معظم إن لم يكن كل القضايا التي تواجهها.

- إن محللي السياسة العامة قد ركزوا على الوصف وتجاهلوا التحليل، وبالتالي انصب جل اهتمامهم على منهجية بحث محدودة تركز مثلاً على عناصر التخطيط، نظام الميزانية، وتحليل العائد والفاقد في السياسة العامة.

- إن محور التركيز قد انصب على صنع السياسة العامة، وليس على المراحل المختلفة للسياسة العامة، مثل التنفيذ والتقويم. (أنظر مثلاً غانم، 1989).

- إن محللي السياسة العامة قد انخرطوا في فرق عمل مغلقة ذات طابع أكاديمي صرف، وبالتالي لم يتفاعلوا مع الآخرين إلا في أضيق الحدود. عليه، فقد شبهت رادين محللي السياسة العامة في الولايات المتحدة قبل عقد التسعينيات بمستشاري ميكافيلي، على اعتبار أنهم يقدمون نصائحهم إلى شخص أو جهة معينة فقط.

لكن رادين تؤكد بالمقابل على بروز إطار أخر للسياسة العامة يعتبر أكثر انفتاحاً أطلقت عليه البارادايم ما بعد الميكيافلي، والذي من أبرز خصائصه الآتي (Radin, 1992):

- وجود إجماع على قيم مشتركة معينة بين محللي السياسة العامة.

- تنوع الاستشارات والخيارات المتاحة لصانعي القرار من قبل محللي السياسة العامة.

- تعدد الأطراف الفاعلة في عملية السياسة العامة، وعدم اقتصارها علة نخبة محدودة إلى جانب وجود نظام اتصالات وتغذية عكسية فعالة.

ويلاحظ عموماً أن حقل السياسة العامة يواجه اليوم تحديات مختلفة لم تكن موجودة من قبل، نتيجة لتطور وتعقد عالمنا المعاصر على المستويين النظري والعملي. فبينما أنصب محور اهتمام محللي السياسة العامة قبل الستينيات على الأبعاد المنهجية والإجرائية للسياسة العامة، يلاحظ أن جل الاهتمام في إطار

نظرية دائرة السياسة العامة قد انصب على الجوانب الجوهرية والعملية للسياسة العامة مما يجعل الأمور أكثر تعقيداً من حيث الآتي (Moudud, 2006:13):

- من يصنع السياسة العامة؟
- ضرورة وأهمية توسيع قاعدة المشاركة في عملية السياسة العامة حتى يمكن إضفاء سمة التفكير الاستراتيجي على صانعي القرار.
- هل هناك نظرية شاملة للسياسة العامة؟

إن محور التركيز بالنسبة لأصحاب هـذه النظريـة يتمثـل في مراحـل أو دائـرة السياسـة العامة (Public Policy Cycle)، على اعتبار أن اتسـام العمليـة السياسـية بالتعقيـد والتـداخل يتطلب تبسيط ذلك عن طريق تقسيمها إلى مراحل مختلفة (Howard, 2005). وبـالرغم مـن أن بروز نظرية دائرة السياسة العامة يعود فقط إلى بداية عقد التسعينيات من القرن العشريـن على يـد بـردجمان وديفـس، (Bridgman & Davis, 1993) إلا أن المتتبـع لأدبيـات الموضـوع يلاحظ بجلاء أن بداية التنبيه إلى وجود مراحل مختلفة للسياسة العامة يعـود إلى نهايـة العقـد السابع من القرن العشرين.(May & Wildavsky, 1982; Nachmias & Felbinger, 1982)

ويؤكد بردجمان وديفس على أن هدفهما من تطوير دائرة السياسة العامـة يتمثـل في تضييق الهوة بين النظرية والتطبيق في هذا المجال، وبالتالي فهما يسـعيان إلي مخاطبـة الأكاديميين والسياسيين والإداريين الذين يمكنهم عن طريق تبني مقولات هذه النظريـة أن يصفو ويحللوا بدقة عملية صنع السياسة العامة عـبر مراحلهـا المختلفـة. ويعـزى الـبعض بروز البارادايم الجديـد للسياسـة العامـة إلي عـدة عوامـل، لعـل أهمهـا (& Pressman Wildavsky, 1984):

- تركيز النظريات السابقة على مرحلة صنع القـرار وتجاهلهـا لمرحلـة التنفيـذ وغـير ذلك من المراحل الأخرى.
- تجاهل النظريات السابقة لأهمية محلل السياسة العامة.

- وجود صراع فكري حاد بين الكلاسيك والسلوكيين حول إطار الفكري الملائم لدراسة السياسة العامة.
- زيادة التشاؤم السياسي خلال عقد الستينيات حول السياسات العامة المتبعة في ذلك الوقت.
- زيادة عدم الثقة في خبراء ومحللي السياسة العامة.
- عدم احترام السلطة.
- وجود بدائل للاستشارات المتعلقة بالسياسة العامة داخل وخارج إطار السلطة.
- بروز تقنيات جديدة زادت من سرعة عملية اتخاذ القرارات.

ويؤكد ولدفسكي على أنه من الخطأ اعتبار دائرة السياسة العامة مجرد إتباع خطوات محددة تتسم بالثبات في كل الحالات، عليه فقد حدد خصائص نظرية دائرة السياسة العامة في مجموعة النقاط التالية (Wildavsky, 1978):

- إن السياسة العامة تجسد عملية تفاعل مستمرة مع الظروف البيئية المحيطة.
- إن دائرة السياسة العامة تعتبر نظرية عامة وليست مجرد نموذج لوصف السياسة العامة المطبقة في كل الدول. فنظرية دائرة السياسة العامة لا تمكن محللي السياسة من مجرد الوصف الذي تقوم به النماذج السلوكية، ولا من مجرد التحليل الذي تركز عليه النماذج الكلاسيكية للسياسة العامة، ولكنها تمكن هؤلاء من وصف وتحليل واستشراف مستقبل السياسة العامة.
- إضفاء سمة الديمقراطية على عملية تحليل السياسة العامة، على اعتبار أن عهد النخبة المقتصرة على عدد محدود من المستشارين قد ولت لصالح مشاركة غير محدودة من خبراء ومحللي السياسة العامة (Multiple Players)، ومن أمثلة

ذلك مشاركة تنظيمات استشارية غير حكومية في المراحل المختلفة للسياسة العامة. إن توسيع قاعدة المشاركة في عملية صنع القرار قد زاد من حدة التنافس بين محللي السياسة العامة، وعليه فقد تم تقديم أفضل الطرق العلمية لتبني سياسات عامة أكثر فعالية وكفاءة، .(Trske & Schneider, 1994; and Howard, 2001)

- زيادة التركيز على تضييق الهوة التي تفصل بين نظرية وواقع السياسة العامة، وبالتالي فقد تم التركيز على تتبع المراحل المختلفة للسياسة العامة لتحقيق هذا الهدف. ولتضييق الهوة بين النظرية والتطبيق، فقد طور البعض دليل يمكن إتباعه من قبل الجهات المعنية خلال المراحل المختلفة للسياسة العامة حتى يمكن التحكم في النتائج المترتبة عليها.(Bridgman & Davis, 1998; Edward et. al., 2001; Howlett & Ramesh, 2003) إن دليل السياسة العامة الذي تقدم به بريد جمان وآخرون لم يقدم استشارات عن كيفية التعامل مع المراحل المختلفة للسياسة العامة، نظراً لأن الجهات المعنية ترفض من الأساس الأخذ بفكرة نظرية دائرة السياسة العامة. إن وجود الفجوة بين النظرية والتطبيق ليس مرده تجاهل أو دمج أو حرق المراحل، ولكن يعزيه مودود إلى تجاهل صانعي القرار لنظرية دائرة السياسة العامة لاعتبارات سياسية واجتماعية (Moudud, 2006:12).
- التركيز بشكل ملحوظ على تعقيدات السياسة العامة على أرض الواقع، وبالتالي يتحتم على محللي السياسة العامة قضاء وقت أطول في تحديد وتشخيص المشاكل الناتجة عن سياسات سابقة وإجراء أية تعديلات لازمة لزيادة مستوى فعاليتها.(Wildavsky,1979; Kentis and Schneider,1991)

- توفير العديد من البدائل أمام صانع القرار، وبالتالي لم يعد الأمر مقتصراً على استشارة محددة وتوصيات فريق عمل محدد كما كان الحال في الماضي.

- زيادة أهمية السياسة العامة في توجيه وتحديد مستقبل الشعوب والدول المعاصرة.

ويحدد بردجمان وديفس ثماني مراحل متداخلة للسياسة العامة، هي: (Bridgman & Davis, 1993).

- تحديد المشكلة أو المشاكل التي تحظى باهتمام وأولويات صانعي القرارات.

- التحليل.

- اختيار الإدارة المناسبة.

- التنسيق.

- الاستشارات.

- اتخاذ أو صنع القرار.

- تطبيق القرار أو تنفيذه.

- التقييم والتعديل إذا لزم الأمر.

وبالرغم من أن أنصار نظرية دائرة السياسة العامة يتفقون على وجود العديد من المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة، إلا أنهم لا يتفقون في نفس الوقت على عدد هذه المراحل ومسمياتها من ناحية، ولا على ترتيب هذه المراحل من حيث الأولويات من ناحية أخرى. ويشير الشكل: (6) عموماً إلى أبرز المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة وفق منظور أغلبية أنصار هذه النظرية (Nachmias & Felbinger, 1982):

ويلاحظ عموماً، إن اختلاف المراحل من حيث العدد والترتيب والمسميات يعني اختلاف مساهمة ودور الفاعلين والمؤسسات التي تسهم في المراحل المختلفة لعملية صنع السياسة العامة. فالأطراف المختلفة التي تساهم في عملية صنع القرار تتفاوت بطبيعة الحال في مهاراتها وخبراتها، وبالتالي تكون مساهماتها في مرحلة ما أكثر فاعلية من بقية المراحل الأخرى. إذن، فتعدد الأطراف والمراحل يعني أن السياسة العامة يمكن تطويرها وتكييفها مع الظروف البيئية المحيطة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

ويلاحظ على الشكل: (6)، مدى اتسام المراحل المختلفة لعملية السياسة العامة بالتسلسل المنطقي الذي يعكس واقع السياسة العامة المعاصرة، حيث أن مرحلة تحديد وتشخيص المشاكل الناتجة عن تطبيق سياسات عامة سابقة، إلى جانب المشاكل الجديد المترتبة عن تفاعل العوامل البيئية الداخلية والخارجية بأبعادها وعواملها المختلفة، تسبق من حيث التسلسل الزمني مرحلة صنع وتنفيذ السياسة العامة.

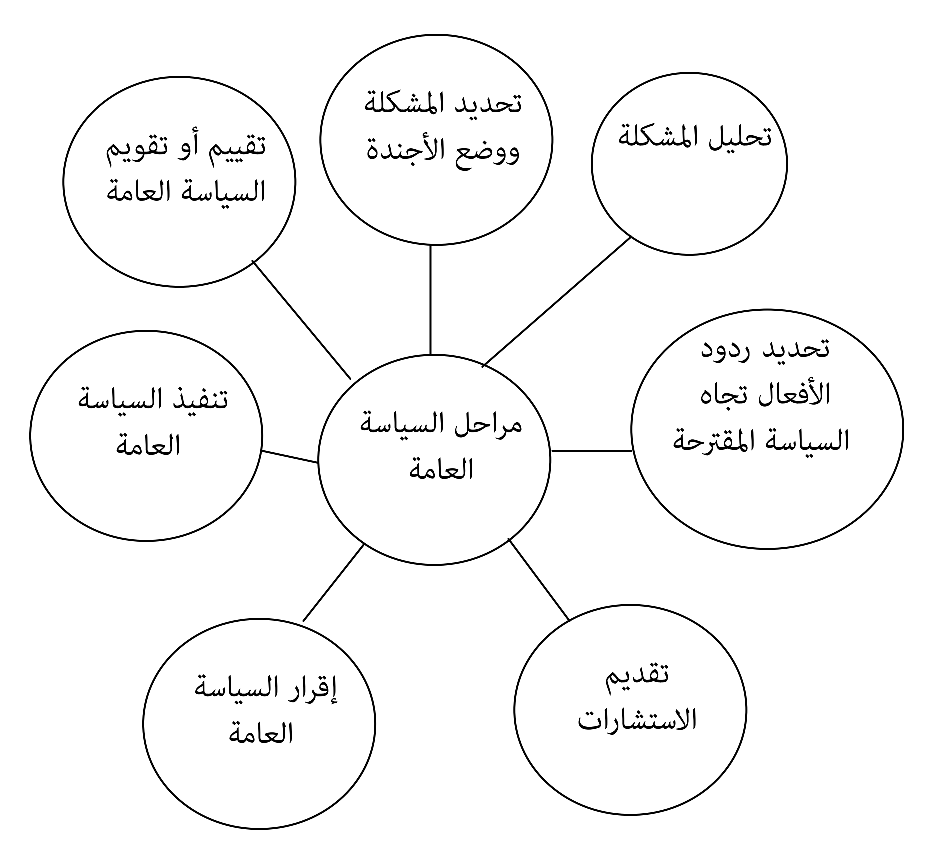
لكن النظرية المابعدية لدائرة السياسة العامة لا تخلو بدورها من نقاط ضعف، وعليه يمكن حوصلة الانتقادات الموجهة إليها في مجموعة النقاط التالية:

إن الانخراط في السياسة العامة يشير باستمرار إلى وجود فجوة بين النظرية والتطبيق، حيث يلاحظ مثلاً أن المراحل المقترحة لعملية السياسة العامة يمكن اختصارها ودمجها، أو تغيير ترتيبها، أو التوسع فيها دون أن ينتج عن ذلك تكرار في إطار دائرة السياسة العامة .(Howlett & Ramesh, 2003) كما يؤكد البعض الآخر في هذا السياق على أن تطبيق مقولات هذه النظرية المتعلقة بوجود مراحل متسلسلة للسياسة العامة على استراليا قد أوضح بجلاء وجود فجوة على مستوى التطبيق، وبالتالي يصف بردجمان هذه النظرية بأنها أقرب ما

تكون إلى نظرية ماكس فيبر المثالية للبيروقراطية. إن تطبيق هذا النظرية يشير إلى استمرار الفجوة بين النظرية والتطبيق.

الشكل: 6

مراحل السياسة العامة وفق منظور نظرية دائرة السياسية العامة



على اعتبار أنه يضفي سمة الرتابة على عملية السياسة العامة من ناحية، ويرفض التعقيد والاستمرارية بدل من عدم المرونة في الكشف والتطوير المنطقي للمراحل المشار إليها من ناحية أخرى.(Bridgman & Davis, 1998 and 2003)

إن نظرية دائرة السياسة العامة لا تعتبر بالنسبة لهاولت ورامش نظرية عامة ذات تطبيق مطلق كما يدعى أصحابها، نظرا لاستمرار صعوبة تحقق ذلك في إطار العلوم الاجتماعية. فالعلاقة بين نظرية وواقع دائرة السياسة العامة لا

يمكن أن تعكس وجود علاقة خطية مفادها أن تحديد المراحل التي تمر بها عملية السياسة العامة يمكن أن تحل المشاكل العامة بطريقة منظمة وموحدة متعارف عليها (Hawlett & Ramesh, 2003). كما أن مودود يؤكد بدوره على عدم إمكانية تطبيق نظرية دائرة السياسة العامة في كل الدول، نظراً لاختلاف الظروف البيئية من بلد إلى أخر، وبالتالي فإن تسلسل مراحل السياسة العامة لا يمكن أن يكون بنفس الترتيب .(Moudud, 2006:3 – 4)

عدم اختلاف هذه النظرية عن النظرية الكلاسيكية لصنع القرار، لاسيما فيما يتعلق بهدف تطوير نظرية عامة. فنظرية دائرة السياسة العامة بالنسبة لايفرت (Everett) عبارة عن إصلاح وتطوير للنظرية الكلاسيكية العقلانية لصنع القرار، نظراً لتركيزها على تبني إجراءات رسمية من ناحية، ونظراً لتجاهلها لكل التعقيدات المتعلقة بعملية صنع القرارات وما يرتبط بها من صراع للقوى الأمر الذي يجعلها غير ملائمة وغير عملية لدراسة معظم القضايا ذات العلاقة من ناحية أخرى .(Everett, 2003) إن الجدل القائم بين الكلاسيك والمابعدين حول النظرية الأفضل لدراسة السياسة العامة يجب أن يأخذ في الحسبان جملة من الاعتبارات، لعل أهمها: أهمية الجمع بين البعدين النظري والعملي، وما مدى مساعدة صانع القرار على أداء مهامه بإتقان وفعالية وتبني سياسة عامة أفضل .(Moudud, 2006:3) لكن المتمعن لخصائص النظريتين يمكنه ملاحظة وجود خصائص مختلفة لنظرية دائرة السياسة العامة، وهذه الخصائص هي:

- وجود تنافس وصراع على أولويات القيم في السياسة العامة.
- وجود تنافس وصراع على اختيار أساليب وأدوات السياسة العامة.
- احتمال تعديل أو تغيير السياسة العامة إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك.

- إن السياسة العامة الجديدة من المحتمل أن تحدث تعديلات تدريجية للواقع الموجود والفعلي.

إن أهمية بعض المراحل على المستوى النظري لا تبرز بنفس الكيفية على المستوى العملي، حيث يلاحظ في هذا السياق أن بعض الدراسات التطبيقية قد أوضحت مثلاً عدم التعرض أحياناً لمرحلة التقييم، أو عدم الاهتمام بمرحلة الاستشارات بنفس الكيفية، أو تطبيق السياسة في الوقت الذي لم يفرغ فيه المحللين من أعمالهم. وفي بعض الأحيان تعطى الحلول وتحدد السياسة ويطلب من الخبراء بعد ذلك وضع الإطار الملائم لكي يتمشى والمراحل المحددة سلفاً، ومن أمثلة ذلك سياسة استراليا تجاه الحرب في العراق، حيث وضعت وطبقت بالفعل تم حولت بعد ذلك إلى محللي السياسة العامة لتبريرها ووضع الإطار الملائم لها حتى تحظى بتأييد الرأي العام. إن وجود هوة بين النظرية والتطبيق لا يعني بالضرورة عدم جدوى هذه النظرية، نظراً لأن تطبيقها يختلف من مكان إلى آخر ومن حالة إلى أخرى. عليه، يمكن القول مثلاً أن هذه المراحل لا تطبق عندما يكون الوقت ضيق لاتخاذ قرارات أثناء الأزمات، أو عندما تزداد حدة الصراعات الداخلية وتضطر الحكومة إلى تغليب وجهة نظرها وسياستها .(Moudud, 2006:8 – 9)

إن تسلسل المراحل التي تشير إليها نظرية دائرة السياسة العامة قد لا تتمشى والواقع، حيث أن بعض المراحل قد تتقدم على البعض الآخر، أو أن بعض المراحل قد تحرق. فلقد أوجدت دراسة مودود مثلاً أن مرحلة تحديد واختيار المشكلة قد تحدد من جانب صانعي القرار قبل أن يتم تحديدها وبلورتها من قبل محللي السياسة العامة. كما أن البعض يؤكد على تجاهل صانعي القرار أحيانا لتسلسل مراحل السياسة العامة عن طريق رفضهم للتقارير البيروقراطية ذات العلاقة، عليه فإن محور تركيز نظرية دائرة السياسة العامة يجب أن ينصب على التأثير الذي يتمتع به المسئولين في المراحل المختلفة لعملية صنع القرارات .(Cohen et. al., 1972; Moudud, 2006:3 – 8)

إن تقسيم عملية السياسة العامة إلى مراحل بغرض التبسيط لا يعنى بالضرورة تمشي ذلك وواقع السياسة العامة، وبالتالي فإن ذلك لا ينفي موقف النظرية الكلاسيكية التي تصف نظرية وواقع السياسة العامة بالتعقيد. إن مراحل السياسة العامة التي تؤكد عليها هذه النظرية تصلح لأن تكون دليل عن الكيفية التي يجب أن تصنع بها سياسة عامة مثالية .(Moudud, 2006:9)

إن اقتصار نظرية دائرة السياسة العامة على تقديم وصف للمشاكل واقتراح استشارات لحلها قد يقود إلى وجود تناقض طالما أن الاستشارات والحلول تعكس بعداً قيمياً لا يتمش بالضرورة مع الواقع.(Smith & May, 1993) إن البعد القيمي أو التحليلي الذي يركز عليه أصحاب نظرية دائرة السياسة العامة جعل البعض يشكك في الاستفادة منها على أرض الواقع، نظراً لافتقارها إلى وجود مفاهيم ومؤشرات إجرائية قابلة للقياس والتطبيق. لكن أنصار النظرية يؤكدون بدورهم على عدم صحة ذلك حيث يضفون سمة الوصف بهدف تضييق الفجوة القائمة.(May & Wildavsky, 1978; Nachmias & Felbinger, 1982) فنظرية دائرة السياسة العامة تجمع إذن بين الوصف والتحليل،(Everett, 2003) نظراً لأنها:(Bridgman & Davis, 1998; Howlett and Ramesh, 2003)

- تعكس وجود مراحل محددة ومترابطة، حيث أن المراحل لا تعني مجرد إتباع عدد معين من الخطوات لصنع القرارات، ولكنها تشير أيضاً إلى الكيفية التي يمكن التفكير من خلالها في العملية السياسية.(Everett, 2003)
- تهدف إلى حل مشكلة أو مشاكل تهم الجماعة ككل.
- وجود عدد من المؤسسات والتنظيمات والأطراف التي تشارك في المراحل المختلفة للسياسة العامة.
- وجود نظام فعال للاتصالات وردود الأفعال يمكن الاستفادة منه في تبني سياسات عامة أكثر استجابة وتفاعلاً مع البيئة المحيطة.

خاتمة الدراسة:

إن السياسة العامة، سواء أكانت نتيجة، أم سبب، أم عملية، تحظى اليوم باهتمام الباحثين والسياسيين والعامة نظراً لارتباطها بالحياة اليومية للجميع. ولقد لاحظنا من تتبع أدبيات الموضوع أن السياسة العامة كنظرية متكاملة قد مرت بمراحل مخاض طويلة نتج عنها ولادة أول نظرية متكاملة تعني بموضوع السياسة العامة من جميع جوانبه، وهي النظرية المابعدية لدائرة السياسة العامة.

ووفقاً لفلسفة توماس كون عن الثورة العلمية، فقد لاحظنا وجود ثلاث ثورات متتالية في مجال دراسة السياسة العامة، وهي: الثورة الكلاسيكية التي يعود إليها الفضل في تأسيس العلوم السياسة، والثورة السلوكية التي يعود إليها الفضل في بروز علم السياسة المستقل، والثورة المابعدية التي أسهمت في تطوير نظرية متكاملة للسياسة العامة. لكن تطوير نظرية متكاملة للسياسة العامة لا يعني عدم الاستفادة من مساهمات النظريتين الكلاسيكية والسلوكية في هذا المجال، وعليه يلاحظ أن نظرية دائرة السياسة العامة تعتبر مستوفية لشروط النظرية من حيث: الوصف، والتحليل، والتبوء وهي سمات عجزت الأطر النظرية السابقة على تحقيقها مجتمعة.

أما فيما يتعلق بتوصيات هذه الدراسة فيمكن تلخيصها في الآتي:

- التركيز على حقل السياسة العامة من قبل الجهات العامة والمراكز البحثية، حيث أنه يعتبر مجال بحث بكر يحتاج إلى المزيد من البحث والتطوير.
- توجيه بحوث الطلاب في مرحلة الدراسات العليا إلى حقل السياسة العامة، نظراً لما لذلك من فائدة في تطوير هذا المجال من مجالات المعرفة في إطار الجامعات الليبية.

- إنشاء مركز بحثي متخصص في دراسات السياسة العامة، نظراً لارتباط ذلك بالحياة اليومية للجميع.
- إنشاء وتوسيع قاعدة محللي السياسة العامة، حتى يمكن إضفاء سمة الديمقراطية وتضييق الهوة بين النظرية والتطبيق في هذا الشأن.
- الاستمرار في عقد المؤتمرات والندوات العلمية في مجال السياسة العامة.

مراجع هذا الفصل

المراجع العربية:

- الفهداوي، فتحي خليفة، السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل. (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2002).
- المغيربي، محمد زاهي، "التغيرات الهيكلية وأثرها على وضع وتنفيذ السياسات العامة في ليبيا" مجلة قار يونس العلمية 6، 1 – 2 (1993):209 – 224.
- أندرسون، جيمس، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2002).
- خشيم، مصطفى عبد الله، نظريات علم الإدارة العامة. (طرابلس: منشورات جامعة الفاتح، 2001).
- خشيم، مصطفى عبد الله، مبادئ علم الإدارة العامة. (طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، 2002أ).
- خشيم، مصطفى عبد الله، مناهج وأساليب البحث السياسي. (طرابلس: منشورات الهيئة القومية للبحث العلمي، 2002ب).
- عبد القوي، خيري عبد الله، دراسة السياسة العامة. (الكويت: ذات السلاسل، 1989).
- غانم، السيد عبد المطلب (تحرير)، تقويم السياسيات العامة. (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1989).

- هلال، على الدين، تحليل السياسـات العامـة: قضـايا نظريـة ومنهجيـة. (القـاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1988).

المراجع الأجنبية:

- Bridgman, P. and G. Davis, The Australian Policy Handbook. (Sydney: Allen and Unwin, 1998).
- Bridgman, P. and G. Davis, "What Use is a Policy Cycle?: Plenty, If the Aim is Clear," The Australian Journal of Public Administration 62, 3 (2003):98-102.
- Cyert, R. M. and J. G. March, A Behavioral Theory of the Firm. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992).
- Dimock, Marshall E. and Gladys O. Dimock, Public Administration. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969).
- Edward, M. et. al., Social Policy, Public Policy. (Sydney: Allen and Unwin, 2001).
- Everett, S., "The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?" The Australian Journal of Public Administration 62, 2 (2003): 65-70.
- Henry, Nicholas, Public Administration and Public Affairs. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1980).
- Howard, C., "Bureaucrats in the Social Policy Process: Administrative Policy Entrepreneurs and the Case of Working Nation," The Australian Journal of Public Administration 62, 3 (2001):56-65.
- Howlett, M. and S. Ramesh, Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Sub-systems. (Don Hills: Oxford University Press, 2003).
- Kentis, P. and V. Schneider, "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Tool Book,"

Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Edited by B. Martin and R. Mayntz (Boulder: West view Press, 1991).

- Luthans, Fred, Organizational Behavior. (New York: McGrew Hills, 1985).
- May, J. and A. Wildavsky (Eds.), The Policy Cycle. (London: Sage Publication, 1978).
- Nachmias, D and Felbinger, "Utilization in the Policy Cycle: Direction for Research," Policy Studies Review 2, 2 (1982):300-308.
- Pressman, J. and A. Wildavsky, Implementation (Berkeley: University of California Press, 1984).
- Radin, B. A., "Policy Analysis in the Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation in HEW/HHS: Institutionalization and the Second Generation," in Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think. Edited by C. H. Weiss (Newbury Park, Cal.: Sage Publications, 1992).
- Radin, B. A., Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age. (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003).
- Schmidt, Stephen J., Econometrics. (Boston: McGraw-Hill, 2005).
- Simon, H. A., Models of Man: Social and Rational. (New York: John Wiley, 1957).
- Smith, G. and D. May, "The Artificial Debate Between Rationalist and Instrumentalist: Models of Decision Making," In The Policy Process: A Reader. Edited by M. Hills (New York: Harvester Wheat sheaf, 1993).
- Trske, P. and M. Schneider, "The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers," Public Administration Review 54, 4 (1994):331-340.
- Wildavsky, A., "Principles for a Graduate School of Public Policy," Public Administration Bulletin 26 (1978): 12-31.



الفصل السابع

صياغة السياسات العامة

أطار منهجي

الفصل السابع

صياغة السياسات العامة: إطار منهجي

لقد أدركت الحكومات على تباين أنظمتها السياسية واتجاهاتها الفكرية أنها بحاجة إلى دعم ومساندة شعوبها لما تتخذه من قرارات، وما تقوم به من أعمال متنوعة في جميع الظروف والأوقات. وحتى يتحقق لها ذلك، فأنها أخذت تسعى جاهدة إلى حل مشاكلهم والاستجابة لمطاليبهم المتنوعة من خلال مجموعة من الخطط والبرامج (يطلق عليها السياسات العامة) الهادفة إلى تحقيق جملة من المنافع وتخفيف المعاناة عن الغالبية منهم.

أن ما يميز السياسات العامة هو شمولية نتائجها لشرائح واسعة من المجتمع إن لم يكن المجتمع كله، مما يحتم الاهتمام بصياغتها أو رسمها بشكل يؤدي إلى زيادة فرص نجاحها وتحقيق المنافع المتوقعة عند تنفيذها، وتقليل احتمالات فشلها إلى أقل نسبة ممكنة. فالسياسات العامة التي تصاغ بشكل دقيق بالاعتماد على معلومات ومعطيات صادقة وصحيحة، تجنب المجتمع الكثير من التضحيات والآلام والاحباط الذي يصاحب تنفيذ السياسات العامة الفاشلة أو المرسومة بشكل غير صحيح. ولكي يتم الوصول إلى هذا الهدف لابد من الإجابة عن التساؤت التالية:

1. كيف تتم صياغة السياسات العامة؟
2. من يتولى مهمة صياغة السياسات العامة؟
3. ما هي المشاكل التي ترافق صياغة السياسات العامة؟
4. ما هي مستويات السياسات العامة؟

وعليه فإن هدف هذا البحث هو الإجابة عن التساؤت أعلاه من خلال عدة فقرات تضمنت الأولى مناقشة مستفيضة لمشاكل السياسات العامة، بينما

شملت الثانية تحديد وبحث الجهات التي تتشارك في صنع السياسات العامة، أما الفقرة الثالثة فقد كرست للحديث عن عمليات رسم السياسات العامة في حين اختصت الفقرة الرابعة بالبحث والدراسة في مستويات السياسات العامة. وصولاً لتحقيق أهداف البحث المذكورة.

أولاً: مشاكل السياسات العامة:

يمكن تعريف المشكلة لأغراض صنع السياسات العامة بأنها: (موقف أو حالة تحرك الحاجات والشعور بعدم الرضا لدى أفراد المجتمع. مما يدفعهم لطلب العون أو بتدخل الحكومة للمساعدة في إزالة ما يعانون منه (Smith: 1964: 604) فعلى سبيل المثال يمكن اعتبار تفشي الجريمة أو البطالة أو ارتفاع الأسعار (التضخم) أو تفشي الأوبئة والأمراض وانتشار الآفات الزراعية وتلوث البيئة ونقص الغذاء وصعوبة المواصلات وازدحام الطرق وتدني مستوى الخدمات العامة وتفشي الرشوة والمحسوبية وغيرها، مشاكل تدعو صانعي السياسة العامة لدراستها وتحليلها من أجل وضع المعالجات الضرورية لأن مشاكل كهذه تثير اهتمام وقلق شريحة - أو أكثر - من شرائحه أو فئاته الاجتماعية أو السياسية وقد يمتد تأثيرها ليشمل المجتمع بكامل فئاته. كما عرفت المشكلة بانها: (حاجات غير مشبعة وقيم غير مدركة أو مفهومة يمكن اشباعها أو تحقيقها بالنشاط أو الفعل الحكومي) (Dunny:1979:) وأن المعلومات الضرورية لمعرفة طبيعة المشكلة والحلول اللازمة لها يمكن الحصول عليها باستخدام أساليب التحليل المتنوعة. ومما تجدر ملاحظته أن المعنيين بحل المشاكل العامة غالباً ما يفشلون في اختيار الحلول المناسبة لمواجهة مشاكل السياسات العامة بسبب فشلهم في اكتشاف أو معرفة الأسباب الحقيقية للمشكلة العامة. إذ أن الصياغة الدقيقة للمشكلة ينتج عنها - في الغالب - حلولُ صحيحة وقد قيل قديماً: إذا عُرِفَ

الداء سهل وصف الدواء فبعض المختصين بصياغة مشاكل السياسات العامة وتحليلها، ينظر إلى نتائج المشكلة على إنها المشكلة ذاتها لأن النتيجة التي تؤدي إليها المشكلة هي الجانب المنظور منها، مثال ذلك، (كثرة الغيابات أو دوران العمل)، الذي تعاني منه بعض المؤسسات الحكومية والخاصة، إذ يتوهم بعض المعنيين بأنها هي المشكلة من غير أن يبحث في الأسباب التي أدت إليها ونتج عنها تغيب العاملين أو تركهم لوظائفهم في هذه المؤسسة العامة أو تلك.

إن مشاكل السياسات العامة كثيرة ومتنوعة، ويصعب اتفاق المعنيين على تحديد مكوناتها وأسبابها، وأساليب التعامل معها، مثل: التضخم، الانكماش، البطالة، الجريمة، الفقر، التلوث، وغيرها. إذ أن هذه المشاكل وأمثالها غالباً ما تتباين وجهات النظر حولها بين المهتمين والمعنيين والمختصين أنفسهم من جهة، وبينهم وبين المواطنين من جهة أخرى. ففي حين ينظر إليها بعض المعنيين على أنها مشاكل حقيقية يعاني منها المجتمع، ولا بد من وضع الحلول الناجعة لها، بينما يرى البعض الآخر منهم على أنها مجرد حالات تتشابك مع تحقيق بعض القيم والحاجات الشخصية لعدد من الأفراد، وأنها لا تستحق أن تأخذ صفة المشاكل العامة. ويمكن عدّ التلوث من الأمثلة على ذلك، فقد يُعُدّه بعضهم حالة طبيعية في المجتمعات المعاصرة نتيجة للتقدم التقني والحضاري الذي تشهده هذه المجتمعات، وبالتالي لا داعي للاهتمام له، وتخصيص المبالغ، وحشد الموارد للحد منه أو معالجته. في حين يراه غيرهم مشكلةً تمس أفراد المجتمع جميعهم وأنه من اللازم عدّه من المشاكل العامة المهمة، التي تحتاج إلى وضع الحلول اللازمة لها، وهذا يعتمد على مجموعة من العوامل منها:

1. طبيعية مشكلة التلوث: من حيث كونها مشكلة اقتصادية أم إدارية أم اجتماعية أم صحية.

2. أسبابها المتمثلة بعوادم السيارات: أو الغازات المتصاعدة من مداخن المصانع المتنوعة، أو رمي النفايات والمياه الثقيلة في الأنهار والجداول وغيرها.
3. مدى خطورة المشكلة واتساع نطاقها: ومن المفيد ان ننوه الى ان المشاكل على كثرتها وتنوعها لا تثير جميعها اهتمام صانعي السياسات العامة، الا عندما تكون واضحة. إذ ان هذا النوع من المشاكل يسبب قلق افراد المجتمع ويدفعهم الى القيام بأفعال قد تكون خارجة على الاعراف او القوانين المتبعة.

وهذا يعني أن بعض المشاكل تأخذ طريقها إلى راسمي السياسات العامة، ويهمل بعضها الآخر أو يؤجل إلى وقت لاحق، وذلك بحسب أهميتها، وتأثيرها على جماعة أو أكثر من الجماعات المؤثرة في المجتمع فقد تعيش فئة من المواطنين في بيئة غير ملائمة ولكنهم لا يبدون تذمراً، ولا يطالبون بتحسين بيئتهم أو تغيرها، فكأنهم قانعون بوضعهم هذا أو أن قناعتهم هذه قائمة على عدم امتلاكهم وسائل التأثير في المجتمع. فحالة كهذه لا تعد مشكلة بحسب تعريفنا السابق، إذ لم يقم أحد بطرحها أو إيصالها إلى الجهات الحكومية بصيغة مطلب جماعي أو مشكلة تحتاج إلى حل. فالمشاكل إذن لا بد أن تكون واضحة ليسهل إيصالها إلى الجهات المعنية في الجهاز الحكومي.

وثمة سؤال آخر يجب الوقوف عنده ومحاولة الإجابة عنه وهو: هل أن المشكلة التي تنال الاهتمام هي التي يعرضها المعنيون بها من متضررين وغيرهم؟ وهل هناك أسلوب آخر لإظهارها؟ الجواب: نعم، فهناك مطالب أو قضايا يعرضها أفراد أو جهات من غير المتضررين منها، فتصبح مشاكل ملحة تستحوذ على جزء كبير من اهتمام صانعي السياسات العامة، مثال ذلك، قيام محرري الصحف، أو جماعات المصالح أو السياسيين بإثارة الضجيج، والقيام بمجموعة

واسعة من الاتصالات حول ارتفاع منسوب المياه الجوفية في منطقة ما، أو ارتفاع معدلات حوادث المرور، على سبيل المثال، مما يجعل منها مشكلة ملحة تحتاج إلى حل أو مطلباً لا بد من العناية به، أكثر بكثير مما يفعله الذين يقطنون تلك المنطقة، أو المتضررين من حوادث المرور. وحتى نفهم ونميز مشاكل السياسات العامة عن سواها من المشاكل أو القضايا فإنها تتميز بخصائص أو بأمور منها:

1. التبادلية: فمشاكل السياسات العامة تؤثر وتتأثر بعضها بالآخر، فهي متشابكة وذات أجزاء مترابطة من نظام متكامل وليست منفصلة عن بعضها تماماً.
2. الذاتية: بمعنى أن تصنيف الظروف الخارجية أو الداخلية التي تنشأ عنها مشاكل السياسات العامة – وتفسير تلك الظروف وتقييمها – يتم وفق الخبرات الذاتية أو الشخصية للقائمين بصياغة السياسات العامة، أي أن لشخصية راسم السياسات العامة ومحللها واتجاهاته تأثيراً واضحاً في تفسير مشاكل السياسة العامة وتحليلها وتحديد أسلوب معالجتها.
3. الوضعية: أي أن مشاكل السياسات العامة في الغالب تكون من صنع الأفراد أو الجماعات، فهي توجد أينما وجدت التجمعات البشرية.
4. الديناميكية: ويقصد بها أن لمشاكل السياسات العامة حلولاً بقدر التعاريف المحتملة لها، بمعنى أنه لا يمكن الجزم بوجود حدود بينة أو علاج محدد لأية مشكلة من مشاكل السياسات العامة.

أنواع مشاكل السياسات العامة:

يمكن أن نميز بين المشاكل أو المطالب وفق مداخل عديدة، لعل أهمها: مدخل الشمولية، ومدخل الموارد، ومدخل البيئة (النطاق). فمن حيث

الشمولية، يمكن تصنيفها إلى مجموعتين هما: المشاكل الخاصة، والمشاكل العامة. فالمشاكل الخاصة: هي تلك المعانات أو المطالب التي تخص شخصاً واحداً من أفراد المجتمع، فعدم حصول أحد أفراد المجتمع على دواء معين، هي قضية متعلقة به فقط، ولا تهم غيره، فهي إذن مشكلة خاصة، كما أن تسريح عامل وطرده من العمل هي قضية لاتخص أحداً غير ذلك العامل، أما المشكلة العامة فهي تلك التي تتأثر بها مجموعة من الأفراد وليس فرداً واحداً، وكلما زاد عددهم، احتلت مشكلتهم أهمية لدى صانعي السياسات العامة ومنفذيها. ففي مثالنا أعلاه، لو أن مجموعة كبيرة من المرضى لم يوفقوا للحصول على الدواء، فإن ذلك يمكن أن يتحول إلى مشكلة عامة، كذلك الحال لو أن عدداً من المنظمات العامة أو الخاصة أو كليهما، قامت بتسريح نسبة كبيرة من العاملين فيها لظروف معينة، فإن ذلك قد يخرجها من دائرة الخصوصية إلى دائرة الشمولية فتصبح قضيةً عامة.

ومن المفيد الإشارة إلى أن بعض القضايا الخاصة يمكن أن تتحول إلى قضايا عامة، عندما تتوسع دائرة المتأثرين بها. أو المتعاطفين معها. فلو أن أحد الآباء دفعه التذمر من قيام أحد المعلمين بضرب ابنه في قاعة الدراسة، إلى الاحتجاج لدى الجهات المعنية (كمديرية التربية) – مثلاً – أو ممثل منطقته في المجلس الوطني، فإن ذلك لن يخرج تلك المشكلة من خصوصيتها لعدم إثارتها الاهتمام من لدن راسمي السياسات العامة. ولكن لو أن هذا الأب تصرف بشكل آخر، واتصل بأولياء أمور التلاميذ الآخرين، واقنعهم بأن أبناءهم سيكونون عرضة للضرب أيضاً. إن لم يقوموا بعمل ما، وأفلح في إقناعهم بذلك وحصل على تأييدهم له، وتعاطفهم معه، واستطاع أن يرفع مذكرة باسمهم جميعاً إلى الصحافة، والجهات الحكومية المعنية، فتصل إلى راسمي السياسات

العامة وكأنها مشكلة جماعية، وذلك لاتساع دائرة المتاثرين بها، عندئذ تتحـول إلى قضـية أو مشكلة عامة.

أما من حيث المجال، فيمكن تقسيمها إلى نوعين هما: (أندرسون: 1999: 79):

1. المشاكل الإجرائية: وهي تلك القضـايا المتعلقـة بكيفيـة قيـام الحكومـة وأجهزتهـا المتنوعة بتنظيم شئونها، وإدارة أعمالها وأنشطتها المتنوعة.
2. المشاكل الأساسية: وهي القضايا التـي تتعلـق باهتمامـات أفـراد المجتمـع، كحريـة الرأي والتلوث البيئي والأجور والأمن الداخلي وغير ذلك.

ويمكن تصنيف المشاكل أو القضايا من حيث الموارد وتوزيعها إلى ثلاث مجموعات هي: (Lowi:1964: 682):

1. المشاكل التوزيعية: وهي التي تتعلق بكيفية توزيع الموارد بين الأفراد أو الجماعات أو الأقاليم مثل مطالب مدينة ما بالسـيطرة عـلى الفيضـان، وأخـرى بمعالجـة قلـة الميـاه، أو مطالـب المسـتوردين بتخفـيض الضرائـب الكمركيـة، والمنتجـين المحليـين بزيادتها، وغير ذلك.
2. المشاكل التنظيمية: وهي التي تتعلق بتنفيـذ التصرفـات أو النشـاطات العامـة، أو وقفها، أو الحد من تدخل الآخرين في بعض المجالات. كمطلب الصناعيين وأصحاب الشركات بالحد من تدخل نقابات العمال، أو مطالـب أصـحاب السـيارات القديمـة بوقف إجراءات ترحيلها من العاصمة أو من بعض المدن الكبيرة إلى مدن صغيرة أو غير ذلك.
3. مشاكل إعادة التوزيع: وهي تلك التـي تخـتص بنقـل المـوارد المتاحـة مـن منطقة لأخرى، أو إعادة توزيع بعض المصادر أو الموارد المتوافرة في منطقة ما إلى المناطق التي تفتقر إليها لتحقيـق العدالـة الاجتماعيـة. مثـال ذلـك. إعادة توزيع القوى العاملة الماهرة المتوافرة في العاصـمة عـلى المحافظـات الأخـرى، أو إعـادة توزيـع أسـاتذة الجامعـات والمختصـين مـن أطبـاء

ومهندسين بين الجامعات والأقاليم، والمنظمات التي تعاني من النقص في أفراد هذه الفئات. أو إقامة مصانع في بعصض المدن التي تشكو من البطالة أو قلة فرص العمل فيها أو فرض ضرائب تصاعدية لتقليل الفوارق بين الدخول، وغير ذلك.

أما من حيث النطاق، فيمكن تقسيمها إلى مجموعتين هما:

1. المشاكل الداخلية: وهي القضايا التي تتعلق بمواطني الدولة ذاتها، كذلك المتصلة بالصحة والتعليم والأمن الداخلي والضرائب والنقل والمواصلات والبيئة والزراعة وغيرها.
2. المشاكل الخارجية: وهي تلك التي ترتبط بعلاقة الدولة مع الدول الأخرى كدول الجوار أو غيرها مثل مشاكل الأنهار والمياه الدولية والملاحة البحرية والحدود الإقليمية بين الدول والصيد في البحار والأنهار الدولية والتهريب وغيرها كثير.

أسبقيات أو أولويات السياسات العامة:

لا يمكن لأية دولة أو حكومة مهما كانت إمكاناتها المادية والبشرية، ومواردها الاقتصادية من تلبية المطالب التي يتقدم بها مواطنوها، أو معالجة جميع مشاكلهم مرةً واحدة، إنما يتطلب ذلك العمل بنظام الصفوف أو الطوابير، أي تقديم الأهم على المهم من المشاكل والقضايا، وفقاً لجدول الأسبقيات السياسية، الذي يعد بهدف تلبية هذه المطالب، وحل المشكلات الواحدة بعد الأخرى بحسب أهميتها أو درجة إلحاحها، أو قوة الفئة أو المجموعة التي تتأثر بها أو بنتائجها. وعلى العموم، فإن هناك مئات المشاكل أو المطالب التي تركن على الرف (تهمل)، ولا تدخل جداول الأسبقيات، مقارنة بالقليل منها التي يجري العمل على تبنيها والمفاضلة بينها، وتحديد أولوية أو أسبقية كل منها على غيرها

في جداول الأولويات السياسية. وهذا ما أشرنا إليه في بداية هـذا البحـث. وعليـه فجـدول الأسبقيات: هو جدول أعمال يضم القضايا والمشاكل أو المطالب العامة التي هـي بحاجـة إلى تصرف أو فعل حكومي بشأنها. وهو ليس جـدولاً مثاليـاً أو نموذجيـاً يوضـع بصـيغٍ أو قوالب جامدة، إنما يختلف من موقف لآخر، ومن جهـة لآخـرى، فجـدول أعـمال السـلطة التشريعية (البرلمانات)، قد لا يماثل جداول أعمال السلطتين التنفيذية والقضائية التـي قـد لا تتشابه مع جداول أعمال الحكومات المحلية للمحافظات أو الأقاليم. فكـل منهـا يمتـاز عن الآخر، بمحتوياته وأسبقياته وكيفية إجراء النقاش لتحديد هذه الأولويات، وهـو غالبـاً ما يُعرف من خلال الجلسات العلنية للمجـالس النيابيـة (ممـثلي الشـعب)، أو مـا تنقلـه وسائل الإعلام المتنوعة من خطب وتصريحات لبعض أعضاء السلطات الثلاث (التشريعيـة والتنفيذيـة والقضـائية) والحكومـات المحليـة، والمعنيـين مـن مـوظفي الجهـاز الإداري الحكومي وغيرهم. وعلى العمـوم فـإن أهـم العوامـل التـي تسـاعد عـلى إيصـال القضـايا والمطالب إلى جداول الأسبقيات هي الآتي:

1. فقدان بعض الجماعات أو النخب مصالحها أو جزءً منها لمصلحة جماعات أو نخب أخرى، مما يؤدي بها إلى التحرك لإعادة التوازن لصالحها، الأمر الذي يستدعي قيـام الأجهزة الحكومية بنشاط إضافي لمواجهة ذلك (Thomas: 1951: 30) ومن الأمثلة على ذلك تحرك المنتجين المحليـين لإقنـاع الحكومـة بفـرض ضرائـب جمركيـة عـلى البضائع المستوردة للحد من منافستها لمنتجاتهم.
2. قادة الأحزاب السياسية، وهم غالباً ما يحاولون تبنـي المطالـب العامـة، والعمـل عـلى إيصالها إلى إسماع صـانعي القـرار أو السياسـات لاسـتمالة جمهـور المـواطنين بهـدف الحصول على تأييد الراي العام. (Walker: 1977: 428) وقد يقوم رؤساء الحكومـات بمثل هذا النشاط للسبب نفسه.

3. أهمية المشاكل أو المطالب وخطورتها: إذ أن بعض المشاكل تمتاز بإلحاحها، وكثرة عدد المتأثرين بها، وخطورة نتائج إهمالها مما يدعو المعنيين إلى إعطائها أولوية ضمن الأسبقيات التي لا مفرَّ من اتخاذ الإجراءات السريعة لمعالجتها، كالكوارث الطبيعية من أمطار وفيضانات وزلزال، وظهور الأوبئة والأمراض المعدية فجأة في منطقة ما، وغيرها (Cobb: 1972: 84).

4. المطالب أو القضايا التي تثيرها المعارضة السياسية أو الاضرابات التي تنظمها بعض الفئات المهنية، كإضراب عمال الموانىء والمطافىء أو المناجم وغيرها، مما يوصل قضاياهم ومطالبهم مباشرة إلى إسماع صانعي السياسات العامة، ووضعها في جداول الاسبقيات (Lipsky ; Michael: 1968: 54).

5. وسائل الإعلام المتنوعة المقروءة والمسموعة والمرئية وهي تلعب دوراً مهماً في إيصال بعض القضايا والمطالب إلى إسماع راسمي السياسات العامة، وعرضها على جداول الأولويات، مثال ذلك، مشكلة بعض أصحاب السيارات القديمة التي تقرر إخراجها من بغداد اعتباراً من 2002/7/1، إذ تمكنت وسائل الإعلام من طرحها بشكل مباشر، وصل إلى أعلى المستويات، مما أدّى إلى صدور أمر بإيقاف تنفيذ ذلك القرار.

ولابد من الإشارة إلى أن المشاكل والمطالب العامة لا تصل كلها إلى راسمي السياسات العامة، ولا تأخذ طريقها إلى جداول أسبقياتهم لأسباب عديدة منها:

1. تعارض بعض المطالب أو القضايا مع الاعتبارات أو القيم والمبادئ التي يؤمن بها المعنيون من راسمي السياسات العامة ومنفذيها.

2. سيطرة جماعة معينة أو فئة ما على المؤسسات الحكومية ووسائل الاتصال الجماهيري والأحزاب السياسة خصوصاً في الدول النامية، والدول التي تتكون مجتمعاتها من قوميات وديانات متعددة وخير مثال لذلك، تركيا

التي يسيطر فيها الأتراك المسيحيون، والنخب العسكرية على المؤسسات السياسية والحكومية ويمنعون الأكراد، والمسلمون من ممارسة حقوقهم السياسية والاجتماعية والثقافية بحرية كاملة.

3. الجهل، وعدم الوعي أو النضج السياسي والاجتماعي للغالبية من أفراد المجتمع، يجعلهم عاجزين عن فهم مشاكلهم والتعبير عن قضاياهم واستخدام السبل الناجحة لإيصالها إلى المعنيين، فسكان القرى والأرياف في معظم الدول النامية لا يستطيعون التعبير عن مشاكلهم وإيصالها إلى المعنيين مثل سكان المدن.

وأخيراً فإن من المناسب التنويه إلى أن السياسات العامة ليست محصورة دوماً على ما تنفذه الحكومة من أعمال وما تشرعه من لوائح وأنظمة وقوانين، بل تشمل أيضاً ما تهمله أو تمتنع عن فعله أو تشريعه. (أندرسون:1999:87).

ثانياً: صانعو السياسات العامة:

وهم الأفراد أو الجماعات والجهات (الرسمية وغير الرسمية) الذين يشاركون في رسم السياسات العامة بصورة مباشرة وعليه فإنه يمكن تقسيم الأطراف التي تشارك في صنع السياسات العامة على نوعين رئيسين هما:

أ. الأطراف الرسمية الحكومية.

ب. الأطراف غير الرسمية.

أولاً: الجهات الرسمية الحكومية:

وهم الأفراد الذين يخولون الصلاحيات التي تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسات العامة، مثل أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والإداريين الآخرين من العاملين في الأجهزة الحكومية، الذين يساهمون في اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات العامة بطرائق ودرجات متفاوتة. وعليه يمكن تقسيم الأطراف الرسمية إلى الآتي:

1. السلطة التشريعية:

تعد السلطة التشريعية من أهم المنظمات الرسمية الحكومية التي تضطلع أساساً بتشريع اللوائح والأنظمة والقوانين، ووضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها في الدولة. (العزاوي: 2001: 46). إن دول العالم تتباين في كيفية تشكيل السلطة التشريعية، ودورها وتأثيرها في عملية رسم السياسات العامة. فبعضها يأخذ بنظام المجلس (البرلمان) التشريعي الواحد، مثل لبنان وجمهورية مصر العربية وتركيا وروسيا وغيرها، إذ تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلس واحد يمثل المواطنين جميعهم والأحزاب السياسية الموجودة في ذلك البلد. والبعض الآخر تأخذ بنظام المجلسين ككندا، بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية... وفي بريطانيا، مجلس العموم ومجلس اللوردات، وهكذا في الدول الأخرى. كما أن بعض الدول موحدة، كفرنسا، وسوريا، وجمهورية مصر العربية، وليبيا، إذ يتألف جهازها التشريعي من مؤسسة واحدة – سواءً كانت تأخذ بنظام المجلس – الواحد أو المجلسين – لها سلطات إصدار اللوائح والتشريعات، والقوانين بما لايتعارض مع دستور الدولة. والأعراف الاجتماعية السائدة التي لها صفة الدوام والثبات النسبي. وبعضها الآخر فدرالية، أي مكونة من اتحاد أو اندماج مجموعة من الولايات كالولايات المتحدة الأمريكية، أو مجموعة من الجمهوريات، كالاتحاد السوفيتي (السابق). (الجمل، يحيى: بلا: 43)، إذ يتكون جهازها التشريعي من مؤسستين اثنتين هما: المؤسسة الاتحادية، والمؤسسات التشريعية الإقليمية. (هلال، علي الدين: 2000: 14) يختص الأول بصنع السياسات على مستوى الدولة الاتحادية كلها، كما لو كانت دولة موحدة، بينما يختص الثاني بالتشريعات على مستوى الأقاليم أو الولايات، التي يفترض أن تمثل تمثيلاً عادلاً أو متساوياً في المجلس الأول.

وقد اختصّ عدد من الدراسات الحديثة بمعرفة دور الهيئات التشريعية الأوربية، وأهميتها في رسم السياسات العامة، فوجد بأنها متباينة بحسب تباين أنظمتها السياسة، (جابريل والموند: 1998: 170). وقوة وسطوة النخب السياسة والأحزاب، وجماعات المصالح، وقدرة السلطة التنفيذية، ومدى تمثيلها لحزب واحد قوي أو عددٍ من الأحزاب المؤتلفة. فمجلس العموم البريطاني، يعد من أضعف المجالس التشريعية قدرة وفعالية في صنع السياسات العامة، بسبب سيطرة حزب الأغلبية الحاكم عليه، وأن أغلب أعضائه يشكلون السلطة التنفيذية ويبقى دوره منحصراً في مناقشة تأهيل النخبة وتوظيف أفرادها (العزاوي: 2001: 50) على عكس الكونكرس الأمريكي الذي يلعب دوراً رئيساً في رسم السياسات العامة للحكومة الفدرالية من خلال لجانه المتعددة (جابريل: 1998: 169).

2. السلطة التنفيذية:

وتضم الأفراد العاملين في البيروقراطية الحكومية المتمثلة بالمؤسسات والهيئات واللجان والأجهزة الإدارية الحكومية المتنوعة، التي غالباً ما تضطلع بتنفيذ السياسات العامة، غير أن دورها في رسم السياسات العامة لايمكن إخفاءه بأي حال من الأحوال، إذ أن الشعوب تعيش عصر هيمنة السلطة التنفيذية بسبب الاعتماد بشكل كبير على القيادة التنفيذية في رسم السياسات العامة وتنفيذها (أندرسون: 1998: 58) ففي بعض الأنظمة الحكومية الرئاسية يجمع رئيس الجمهورية بين قيادة العملية التنفيذية، وقيادة العملية التشريعية، كما في الكثير من دول العالم النامية، كما يتدخل الرئيس الأمريكي في الولايات المتحدة الأمريكية، للحيلولة دون تعطيل إقرار بعض البرامج والسياسات العامة من جانب اللجان والقوى الحزبية المتنافسة في الكونكرس الأمريكي، كما أن هناك كثير من اللوائح التي تجيز للرئيس الأمريكي التدخل في صنع السياسات العامة، كلائحة التجارة الخارجية التي تخوله سلطات واسعة في رفع الرسوم الجمركية

المفروضة على السلع المستوردة أو تخفيضها، كذلك لائحة الاستقرار الاقتصادي لعام (1870م). التي منحته سلطات واسعة في مراقبة الأسعار منعاً للتضخم زد على ذلك السلطات والصلاحيات التي منحها الدستور الأمريكي للرئيس في مجال السياسات الخارجية والعسكرية، بل لا غرابة إذا قلنا أن السياسات الخارجية الأمريكية هي من صنع الرئيس الأمريكي (Dror: 1968: 17). وينطبق هذا الكلام على معظم السياسات الخارجية للدول الأخرى، إذ تترك اليد الطولى لرئيس الحكومة في رسم السياسات الخارجية لبلاده، مثل غانا، تايلندا، سوريا، والجزائر وغيرها. وما قيل عن دور رئيس الجمهورية، يقال أيضاً عن المحافظين، وحكام الولايات والأقاليم المحلية. إذ يمتد دورهم إلى رسم أو صنع السياسات العامة لولاياتهم أو محافظاتهم، مع تنفيذها. (أندرسون: 1998: 59).

كما أن المؤسسات البيروقراطية الأخرى، المتمثلة بالأجهزة الإدارية العامة وهيئاتها أو لجانها المتنوعة التي غالباً ما تتدخل في صنع السياسات العامة ومناقشتها، مع دورها الأساس في تنفيذها. بل أن هناك من يعتقد بأن هذه الأجهزة قادرة على إعاقة رسم السياسات العامة تماماً كقدرتها على تنفيذها أو عدم تنفيذها (أندرسون: 1998: 60). وذك مرده إلى كثرة القضايا والمطالب التي تستوجب خبرات فنية متخصصة لرسم السياسات المتعلقة بها، ولنقص الخبرة الفنية لأفراد السلطة التشريعية فإنهم غالباً ما يفوضون الأجهزة الإدارية كثيراً من الصلاحيات اللازمة لرسم السياسات العامة من هذا النوع، واتخاذ قرارات لها مفعول السياسات العامة من حيث التأثير والأهمية والنطاق مثل القضايا المتعلقة بالدفاع، والتلوث، والطرق السريعة، والعلاقات الخارجية، وغيرها. (اندرسون: 1998:60).

3. السلطة القضائية:

المقصود بها المحاكم سواء كانت على مستوى الدول – كمحكمة التميز في العراق –، أو على مستوى المحافظات أو الأقاليم أو الولايات. وهي تضطلع

بمهمة صياغة وتفسير النصوص القانونية ومدى مطابقة الأنظمة واللوائح والقوانين مع دستور الدولة النافذ، وإصدار الأحكام في المخالفات التي ترتكب بحق المواطنين من قبل الأجهزة الحكومية، زيادة على دورها الأساس في تحقيق العدالة، وتطبيق القانون والفصل في المنازعات والحكم في الجرائم والمخالفات المتنوعة. وللقضاء – مع هذا – دورٌ مهم في رسم السياسات العامة في بعض الأنظمة الحكومية، مثل المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تقوم بمراجعة نصوص اللوائح القانونية عند عرضها عليها لإبداء المشورة قبل التصويت عليها في الكونكرس الأمريكي، وقد تقترح تعديلها أو إلغاءها عند مخالفتها للدستور الفدرالي، أو القوانين النافذة، فالكونكرس يتردد كثيراً عند الخوض في قضايا يتوقع أن يعترض عليها القضاء بحجة عدم شرعيتها أو مخالفتها للدستور، ويذكر أن القضاء الأمريكي لعب دوراً كبيراً في صنع السياسات الاقتصادية، كقضايا الملكية، والعقود، والعلاقة بين العمال ونقاباتهم من جهة، وأصحاب المصانع من جهة اخرى.

(Zeigler: 1971:126) وقد حذت بعض الدول كألمانيا الاتحادية، وكندا، وبريطانيا، وأستراليا، حذو الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال. أما في الدول النامية، فإن للقضاء دوراً محدوداً – أو لا يكاد يظهر – في رسم السياسات العامة. (اندرسون: 1999: 63).

إن رقابة القضاء الفعالة على التصرفات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في رسم السياسات العامة أو تنفيذها، يعد صمام الأمان والضمانة الحقيقية إزاء التعسف الإداري، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المجحفة التي اتخذتها الجهات المعنية بحق المواطنين، أو التعويض عن الأضرار التي نجمت عنها، (العويني: 1981: 115).

ثانياً: الجهات غير الرسمية (غير الحكومية):

إن عملية رسم السياسات العامة لا تنحصر فقط في مشاركة الجهات والقوى الرسمية، بل هناك جهات أخرى تصنف على أنها حكومية (غير رسمية) تشارك هي الأخرى بحظ وافر في التأثير على صانعي السياسات العامة ومنفذيها، ومن هذه الجهات، على سبيل المثال، لا الحصر: الجماعات المصلحية (الضاغطة) الأحزاب السياسية، المواطنون (الرأي العام)، وفيما يلي توضيح لكيفية تأثير هذه الجهات في صنع السياسات العامة.

1. الجماعات الضاغطة (المصلحية):

تعرف الجماعات الضاغطة بأنها مجموعة من الأفراد يلتقون في أهداف وصفات أو خصائص معينة يسعون لأحداث التأثيرات المطلوبة في السلوك الذي يتخذه صناع القرار تجاه قضاياهم ومطالبهم، وتوجيهه لتحقيق مصالحهم المشتركة، (درويش: 1968: 201) مثل الاتحادات المهنية (اتحاد الصناعات، غرف التجارة، نقابة المحامين...). نقابات العمال، الجمعيات الاجتماعية والدينية، الشركات، البيوت المالية والاقتصادية، وغيرها. إذ تسعى هذه الجماعات للتأثير على أطراف صنع القرار للاهتمام بقضاياها ومشاكلها ودفعها لاتخاذ مواقف أو قرارات لها صفة السياسات العامة لخدمة أهدافها وتحقيق مصالحها، لما تتمتع به من القوة والنفوذ المستمدين من العلاقات المتنوعة والمتداخلة مع راسمي السياسات العامة. (العزاوي: 2001: 62).

إن وجود قنوات مشتركة للاتصال الرسمي وغير الرسمي بين هذه الجماعات وبين راسمي السياسات العامة، يُعد مسألة أساسية لإيصال مطالبهم وقضاياهم بالسرعة والكيفية المطلوبتين وإقناعهم بضرورتها، وأهميتها لإدراجها ضمن مشاريع ولوائح السياسات العامة (عبد القوي، خيري: 1989: 115). وعليه فإن راسمي السياسات العامة يضطرون إلى المواءمة أو الموازنة بين مطالب

هذه الجماعات، خصوصاً إذا كانت متعارضة، وقد يستخدمون المساومة للخروج بحلول توفيقية مقبولة للجميع، ورغم ذلك، فإن الجماعات الأحسن تنظيماً، والأوسع حجماً، والأكثر موارداً والأفضل قيادة، تضل أكثر تأثيراً في توجيه كثير من السياسات العامة لصالحها على حساب الجماعات الأخرى الأقل تنظيماً، وسعة، وإمكانيات، ليس هذا فحسب بل إن للمكانة الاجتماعية لهذه الجماعة أو تلك، وتماسك أعضائها، ودرجة المنافسة بين هذه الجماعات، وموقف الأجهزة الحكومية من مطالبها، ونمط اتخاذ القرارات في النظام السياسي، وغيرها، أثرها الواضح في اتخاذ القرارات لصالحها. زيادة على إسهام الجماعات المصلحية في بلورة المطالب وتجميعها وإيصالها وطرح البدائل للسياسات العامة المتعلقة بها. كما يقومون بتزويد المنفذين بالمعلومات الواقعية عن موضوعاتهم، خصوصاً حين تكون الموضوعات ذات طبيعة فنية، وبهذه الطريقة فانهم يسهمون في ترشيد السياسات العامة المرسومة. (أندرسون: 1999: 63).

أما أساليب الضغط التي تمارسها هذه الجماعات للتأثير على راسمي السياسات العامة، فإنها تتباين من نظام سياسي لآخر، ومن دولة لأخرى منها:

- وجود من يمثلها لدى الجهات الرسمية عند مناقشتها للوائح ومشاريع السياسات العامة.
- التأثير على الرأي العام، واستمالته للضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالحها، أو تحييده على الأقل لإمرار مشاريعها بدون معارضة تذكر. (عبد القوي: 1989:116).

2. الأحزاب السياسية:

يعرف الحزب بأنه (تنظيم سياسي له صفة العمومية والدوام، وله برنامج يسعى بمقتضاه للوصول إلى السلطة)، (العزاوي: 1998: 58). كما عرف بأنه : مجموعة من الأفراد تربط بينهم روابط معينة، ومصالح مشتركة، ويهدفون

الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها. (الهاشمي: 1990: 64). وعلى هذا فالحزب السياسي منظمة غير رسمية تنشأ في الوسط الاجتماعي باتفاق مجموعة من الأفراد في ظرف، وزمن معينين، لتحقيق مجموعة من الأهداف من بينها استلام القيادة السياسية في المجتمع أو المشاركة فيها. وغالباً ما توجد في معظم الأنظمة السياسية السائدة في البلدان مهما كانت الأيديولوجية الفكرية التي تؤمن بها مجموعتان من الأحزاب (حزبان أو أكثر)، المجموعة الأولى: تقود السلطة السياسة في البلاد، والمجموعة الثانية: خارج السلطة السياسة (معارضة)، تتعقب خطوات المجموعة الأولى وتحصي عليها أخطاءها، بهدف تأليب الرأي العام ضدها، تمهيداً لكسب التأييد الجماهيري وحشده لمساندتها، ومؤازرة أفكارها وبرامجها التي غالباً ما تعرضها في وسائل الإعلام العامة أو الخاصة بها، وفي اثناء الحملات الانتخابية المتنوعة. هذا ما يخص الأنظمة ذات التعددية الحزبية مثل: فرنسا، لبنان، الهند، الباكستان، الأرجنتين، كندا، وألمانيا الاتحادية، وغيرها.

أما في الدول التي لا تؤمن بتعدد الأحزاب السياسية، وهي الدول ذات الحزب الواحد، كالصين، والاتحاد السوفيتي (السابق)، وبعض الدول النامية الأخرى التي حذت حذوها، فإنها تمتاز بسيطرة ذلك الحزب على كافة السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية). وبالتالي فهو الذي يوجه هذه السلطات ويصنع السياسات العامة وينفذها. ولكن هذا لا يعني أن هذه الدول تخلو من التجمعات أو الأحزاب الأخرى التي تعمل بصورة سرية للتأثير في الرأي العام بالاتجاه الذي يخدم مصالحها. ويشكل عامل ضغط على الحكومة لتلبية بعض المطالب والقضايا التي تنادي بها هذه الأحزاب المعبرة عن المصلحة العامة في معظم الأحيان.

فالأحزاب السياسية تؤدي مجموعة من الوظائف في النظام السياسي، منها التعبير عن الرأي العام، وتوفير قدر من المشاركة في رسم السياسات العامة إذ

أنها تقوم بتجميع وبلورة المصالح وهي أداة من أدوات التنشئة السياسية، والمساهمة في إضفاء الشرعية على أنظمة الحكم المتنوعة (هلال: 2000: 168).

إن تأثير الأحزاب السياسية في رسم السياسات العامة، يمكن أن يتم خارج نطاق البناء السلطوي. أو داخله. إذ أن الأحزاب السياسية تقوم بمجموعة من الوظائف منها: بلورة المطالب والقضايا العامة التي تناقش عند رسم السياسات العامة، وإثارة الرأي العام حولها، ومحاولة إقناع المواطنين بتبني المواقف التي تتخذها هذه الأحزاب للضغط على الحكومة، كما تعد وسيلة من وسائل الرقابة السياسة على النشاط الحكومي. أما الشكل الآخر للتأثير في صنع السياسات العامة، فهو عندما تستلم هذه الأحزاب زمام السلطة، أو مقاليد الحكم، فإنها تقوم بتشكيل السلطة أو تجديد بنيتها أو تغيرها، وتحديد مساراتها وتوجيه عملية رسم السياسات العامة طبقاً للفلسفة التي تتبناها والتوجهات الفكرية التي تؤمن بها (الكاظم: 1991: 93) وبشكل عام فإن الأحزاب السياسية سواء كانت خارج السلطة أم داخلها تقوم بدور المراقب بعضها على البعض الآخر، فأحزاب المعارضة تترصد حركة الحكومة وكيفية صنعها للسياسات العامة، وتنفيذها. بينما تقوم الأحزاب الحاكمة بشرح سياسات الحكومة ومواقفها، والدفاع عنها، والعمل على إقناع الرأي العام بصحتها، وقدرتها على تحقيق المصلحة العامة.

وعلى أية حال، فإن الأحزاب السياسية تتميز عن الجماعات المصلحية (الضاغطة) بتبنيها ومناصرتها للمواقف والسياسات التي تتسم بالنفع العام أو الشمولي. بينما تهتم الجماعات المصلحية بالقضايا الصغيرة المتعلقة بمصالح أعضائها الخاصة. (Lindblom: 1968: 44).

وخلاصة القول، فإن الأحزاب السياسية تمتلك القدرة على التأثير في رسم السياسات العامة سواء أكانت خارج السلطة أم داخلها، فعندما تكون خارجها، فإنها تقوم بدور المدافع عن مصالح الجماهير الواسعة ومحاولة إيصالها

إلى أسماع صانعي السياسات العامة من خلال الضغط الجماهيري لتأخذ طريقها إلى أسبقيات هؤلاء. أما عندما تكون داخل السلطة، سواء أكانت قائدة بمفردها للعملية السياسية المؤتلفة، كما يحصل في معظم البلدان الديمقراطية التي تأخذ بالتعددية الحزبية، كتركيا أو الهند، وغيرها، فإن هذه الأحزاب تمارس التأثير في صنع السياسات العامة من خلال قيادتها للسلطات الثلاث – كما أسلفنا سابقاً – وينطبق هذا القول على الدول ذات الحزب الواحد كالصين، والاتحاد السوفيتي (سابقاً).

3. الرأي العام (المواطنون):

إن لمطالب ورغبات الأفراد (المواطنين) مكانةً وموقفاً مؤثراً في رسم السياسات العامة حتى في المجتمعات التسلطية أو الديكتاتورية (Lindblom: 1968:45). ففي القرون الوسطى كانت الدول التقليدية على الرغم من أنظمتها المستبدة تحرص على سماع أصوات المواطنين وتلبية بعض مطالبهم لتقليل النقمة بين صفوفهم، والتخفيف من عدم الارتياح عندهم كما أن النظام في الاتحاد السوفيتي (السابق) لم يهمل جميع المطالب الفردية للمواطنين، بل كان يحرص على الاستجابة لبعض القضايا والمطالب لهذه المجموعة من المواطنين أو تلك، فحرصه على الاستجابة لمطالب المستهلكين وترجمتها في سياسات الإنتاج في السنوات الأخيرة التي سبقت انهياره، ما هو إلا دليل على استجابة الأنظمة مهما كان شكلها للراي العام ولو بدرجات وكيفيات متفاوتة (أندرسون: 1999:268).

كما أن الرأي العام لا يمثل بالضرورة رأي الأغلبية (أصلاً) بل يمكن أن يمثل رأي فرد أو مجموعة قليلة من الأفراد تجاه مطلب أو قضية معينة في ظروف ووقت معينين، ثم تطور واتسع بالتفاعل والاتصال ليكون رأياً عاماً لشريحة واسعة من المجتمع (الأسود: 79:199).

والرأي العام يمكـن أن يـؤثر في رسـم السياسـات العامـة بطـريقتين هـما (حـمادة: 1993: 109).

الأولى: ما يفرضه الرأي العام على النشـاطات والتصرفـات الحكوميـة مـن قيـود أو حدود في رسم وتنفيذ السياسات العامة. أما الثانية: فهي الخوف الذي يسيطر على بعـض راسمي السياسات العامة ومنفذيها من اتخاذ قرارات أو مواقف يتوقع أن لا تحضى بتأييد أو مساندة الرأي العام.

ويعتقد (الموند) أن الرأي العام يشـارك في رسـم السياسـات العامـة في المجتمعـات الديقراطية، وذلك بوضع قيم ومعايير وتوقعات للسياسات العامة، أما السياسات العامـة ذاتها فهي من صنع جماعات متخصصة تتمثل بمراكز صنع القـرار. (بسـيوني: 109: 1993). وعلى العموم يمكن القول بأن المواطنين (الرأي العام) لا يصنعون السياسات العامة من جهة وليسوا بعيدين عنها تماماً من جهة أخرى. فاتجاهات الرأي العام، وتوقعاته حـول كيفيـة مواجهة بعض القضايا الأساسية لا يمكن إهمالها من قبل صـانعي السياسـات العامـة، بـل تعد الإطار العام الذي يفترض أن يتحرك ضمنه هؤلاء، فهو يحدد ما هو مقبـول، ومـا هـو مرفوض، وما هو ناجح أو فاشل من قرارات وسياسات، خصوصاً بعد تنفيذ تلـك القـرارات (بسيوني: 1993: 110) زد على ذلك حرص الأحزاب المتنافسة (في الأنظمة الديمقراطيـة) عـلى الحصول على أكبر قدر ممكن من أصوات الناخبين (الموطنيين) مـن خـلال تبنـي مشـاكلهم ومطالبهم في البرامج والمشاريع الانتخابية التي ستصبح بعد ذلك مادة لصناعة السياسـات العامة (Brady:1978:86) وعلى مستوى الأفراد فإن للأنشـطة العلميـة والفكريـة لـبعض المفكرين وعلماء الاجتماع والاقتصاد والسياسة، وغيرهم الأثر البالغ في توجهـات وقـرارات راسـمي السياسـات العامـة عنـد قيـامهم بصـياغتها واتخـاذ القـرارات المتنوعـة بشـأنها

ومن أبرز الأمثلة على ذلك مافعله (مارتن لوثلر كنك) عام 1960 في مجال الحقوق المدنية للسود في الولايات المتحدة الأمريكية. (أندرسون:1999: 99).

إن دائرة المؤثرين في رسم السياسات العامة قد لا تـنحصر في الأطـراف أو الجهـات الداخلية المذكورة في أعلاه (الجهات الرسمية وغير الرسمية) بل قد تتسـع لتشـمل أطرافـاً خارجية، سواءً أكانت منظمات دولية، كالأمم المتحدة، مجلس الأمن الدولي، البنك الـدولي للتنمية والإعمار، منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك)، منظمة الطاقة الذرية، وغيرهـا، أم اتحـادات دوليـة، كالاتحـاد الأوربي، مجلـس الجامعـة العربيـة أو دولـة واحـدة ذات قـوة اقتصادية وعسكرية متفوقة. ومن الأمثلة على تأثير هذه الجهات، سياسة الإصلاحات التي تبنتها الحكومة التركية بتـأثير مـن الاتحـاد الأوربي بوصـفها مـن شروط انضـمام تركيـا إلى عضويته، والتغير الذي أحدثته الولايات المتحدة الأمريكية وحلفاؤهـا في أفغانسـتان والعـراق بالقوة العسكرية، وتحديد السياسات المتعلقة بإنتاج النفط وأسعاره بالنسـبة للـدول المنتجـة للنفط الأعضاء في منظمة (الأوبك)، والسياسات التي فرضت على ألمانيـا الغربيـة، واليابـان في مجال قواتها المسلحة بعد انتصار الحلفاء عليها في الحرب العالمية الثانية، وغير ذلك كثير.

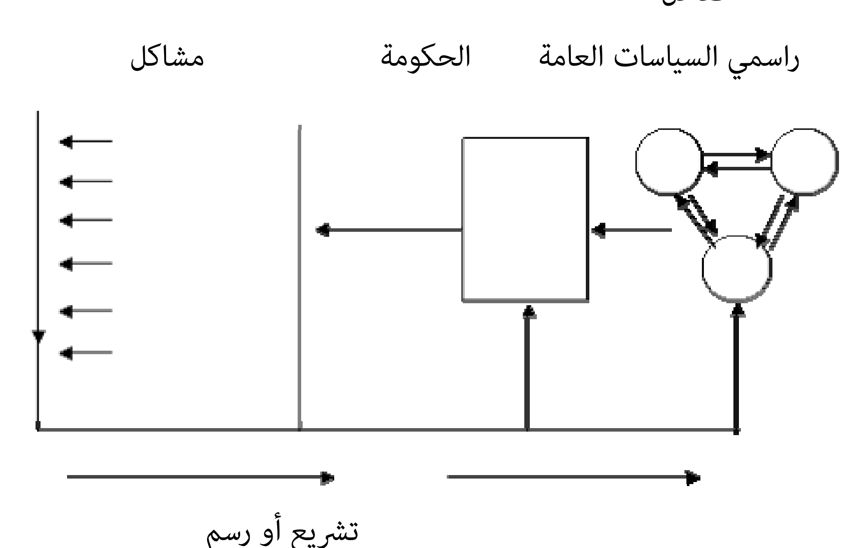
ثالثاً: عمليات رسم السياسات العامة:

لا تتميز عملية رسـم السياسـات العامـة بالبسـاطة ووضـوح المعـالم وإنمـا هـي عمليـة غامضـة، غايـة في التعقيـد والتشـابك، تشـارك في صـياغتها أطـراف وجهـات متعـددة داخليـة وخارجية – كما ذكرنا في الفقرات السابقة – لكل منهـا قـيم ومبـادئ ومصـالح لا تنسـجم مـع الآخر كلاً أو جزءً، كما وأن طرائق صناعة السياسات العامة هي الأخرى متعددة ومتباينة بحسب تباين الاعتبارات والجهات المشاركة في صنعها، فضلاً عن أنها قد تتضمن اختياراً واعيـاً ومدروسـاً لأهـداف جماعيـة، وتتخـذ – تبعـاً لـذلك – قـرارات سـلطوية ملزمـة للجميـع بعـد إتخاذهـا

صفة السياسة العامة، مع ما في ذلك من صعوبة التوفيق بين أهداف ومصالح الجماعات أو الفئات المتباينة المؤثرة والمتأثرة بالسياسات العامة. والنموذج التالي يوضح عمليات رسم السياسات العامة.

شكل رقم (1)

يوضح عملية رسم السياسات العامة (Source: Mitchell: 1968: 392)



سياسات عامة تستلزم الوقوف أزاء

نتائج تؤثر على عملية الاختيار والأداء

إن عملية رسم السياسات العامة لا يمكن فهمها ما لم يؤخذ بعين الاعتبار كل عنصر من عناصر الشكل السابق، إذ أن كلاً منها يساعد في تعريف من يقوم برسم السياسة العامة، وكيفية رسمها، والزمن الملائم لذلك، ونتائج تفاعل المعنين أو المسؤولين عن رسم السياسات العامة. ولمعرفة عملية صنع السياسات العامة، لا بد من معرفة الخطوات التي تمر بها هذه العملية، وهي: (المنوفي: 1987: 293-297).

1. معرفة وتحديد القضايا والمشاكل العامة الناجمة عن مطالب ورغبات المواطنين غير المجابة والمشبعة. وقد سبق الكلام عن هذه الخطوة بالتفصيل في الفقرات السابقة.
2. تحديد بدائل السياسات العامة، بعد جمع المعلومات والحقائق واستشارة الجهات المعنية أو ذات المصلحة الحقيقية بالمشكلة قيد الدراسة، وتشكيل لجان على مستوى الجهاز التشريعي (البرلمان)، أو الجهاز التنفيذي (الوزارات) لتقصي المعلومات، وسماع آراء الخبراء والمختصين من فنيين وإداريين وقضاة ويتم تحديد مجموعة من البدائل المحتملة لتحقيق الأهداف العامة الموضوعة لها، وتلبية حاجات ورغبات المواطنين، في حدود الموارد المتاحة والمخصصة لكل منها.
3. اختيار السياسة المناسبة: في هذه المرحلة تجري عملية ومناقشة كل بديل من بدائل السياسات العامة المقترحة التي قد تكون على شكل برامج أو مشاريع للخدمات العامة، أو مسودات ولوائح للأنظمة والقوانين التي يراد إصدارها لمعالجة موضوع معين، أو استثمار فرصة ما أو تجنب تهديد معين، وغير ذلك. إذ تخضع بدائل السياسات العامة المقترحة للنقاش داخل المؤسسة الحكومية وفق دساتير الدول، والمبادئ أو القواعد المتعارف عليها، فضلاً عن المناقشة التي تجرى حولها في المؤتمرات العامة، أو الخاصة بالأحزاب والجماعات المصلحية، والحملات الانتخابية، ووسائل الإعلام المتنوعة. إذ يؤدي هذا التفاعل إلى اختيار أحد البدائل المطروحة، بوصفه معبراً عن السياسة العامة الأكثر قبولاً من قبل الأطراف المستفيدة والمعنية برسم السياسات العامة.

إن النقاش أو التفاعل الذي يجري بين المستفيدين والمعنيين برسم السياسات العامة يمكن أن يأخذ أحد الصيغ أو الأنماط التالية:

أ. المساومة.

ب. المنافسة.

ج. الصراع.

د. الأمر أو الفرض.

ه. التعاون.

أ. المساومة:

تعرف المساومة بأنها: (عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة أو الصلاحية للاتفاق على حل مقبول ولو جزئياً لمصلحة أهدافهما، وليس بالضرورة أن يكون حلاً مثالياً). (أندرسون: 1999: 107)، فهي إذن، (التوصل إلى مبادلات مفيدة للطرفين)، (المنوفي: 1987: 295). وعليه فإن المساومة هي محاولة الوصول إلى تبادل منافع مشتركة بين المتساومين وفقاً لقاعدة (خذ وأعط). أي أن كل فرد أو مجموعة من الأفراد تجد أن ما تصبو إليه من منافع متوافرة تحت سيطرة فرد أو جماعة أخرى، ليس بمقدورها أن تحصل عليها كلاً أو جزءً إلا بتقديم شيء ما يرغب به الطرف الآخر، أو الوعد بتقديمه في زمان ومكان وكيفية معينة بالمستقبل، ومن الشروط الواجب توافرها لإتمام المساومة: توافر الرغبة لدى المتساومين، ووجود شئ ما عند كل مساوم يرغب به المساوم الآخر، مثال ذلك، وجود شخص يبحث عن وظيفة محاسب ووجود شركة بحاجة إلى موظف يجيد مهنة المحاسبة. ولكن طرفي المساومة قد لا يكونان بالقوة نفسها، أو المستوى من الحاجة للشيء موضع المساومة، مما يؤدي إلى تقديم تنازلات أكثر من قبل الطرف الأضعف الذي يخضع بتأثير حاجته الملحة، للطرف الآخر، وهذا ما يمكن أن نسميه بالمساومة غير المتكافئة أو غير المتوازنة، أمّا المساومة المتوازنة فهي التي يكون فيها طرفاً المنافسة متساويين أو متعادلين من حيث القوة، ومستوى إلحاح الشعور بالحاجة للشيء قيد المساومة. كما يمكن أن

تكون المساومة غامضة أو ضمنية بطبيعتها، خصوصاً حين تعقد الاتفاقات بين أطراف المساومة على أساس وعود مستقبلية، مثل الاتفاقات التي تحصل بين الكتل السياسية في البرلمانات، عندما تقوم مجموعة من الأعضاء بدعم موقف مجموعة أخرى في أثناء المناقشات أو التصويت، على أمل الحصول على تأييدهم لمواقفهم في المستقبل. (Mitchel: 1969: 438) كما قد تكون علنية، ذلك حينما يحدد كلّ من المتساومين مطالبه وشروطه بشكل واضح ومكتوب منعاً للالتباس وسوء الفهم الذي ينتاب المساومات الضمنية وغير المكتوبة، وقد جرت مثل هذه المساومات (العلنية) عندما وافق الرئيس الأمريكي (جونسون) عام 1968 على زيادة الضرائب على الدخل، مقابل تخفيض النفقات (أندرسون: 1999: 108)، وفي جميع أنواع المساومة، المتوازنة وغير المتوازنة، العلنية والضمنية، يجب أن يكون المساوم عارفاً، إمكانياته وقدراته، وإمكانيات وقدرات الآخرين، وما يرغبون فيه، والظروف والمواقف الملائمة، من حيث المكان والزمان التي بستطيع فيها أن يحصل على أكبر قدر ممكن من المنافع بأقل قدر ممكن من التضحيات علماً أن هذه المعلومات – غالباً ما – يصعب الحصول عليها، وأن المتوافر منها قد تنقصه الدقة.

ب. المنافسة:

تعرف المنافسة بأنها: نشاط يمارسه طرفان أو أكثر بهدف الوصول إلى الغاية نفسها (المتوفي: 1987: 296) أي أن المنافسة تحصل عند وجود شخصين (أو جهتين) أو أكثر تتعلق رغبتهما أو إشباع حاجتهما بالحصول على شيءٍ ما يمتاز بالندرة النسبية، وأن حصول أي منهما عليه يمنع الآخر من الحصول عليه كلاً أو جزءً، كالمنافسة بين الأحزاب السياسية على أصوات الناخبين، المنافسة بين المؤسسات الحكومية للحصول على أكبر قدر من الموارد النادرة، وتتنافس الدول مع بعضها للحصول على الموارد الاقتصادية (الأسواق) أو المكانة

وغيرها. ومن الشروط الواجب توافرها في المنافسة، وجود طرفين أو أكثر (حـزبين، دولتـين، جماعتين مصلحيتين)، ووجود هدف معـين (مـوارد اقتصـادية، أصـوات نـاخبين، مقعـد في البرلمـان،...، الـخ)، يمتـاز بالنـدرة النسـبية أي عـدم كفايـة مـا متـاح منـه لتلبيـة حاجـات المتنافسين جميعاً، وأخيراً يكون لكل طرف من الأطراف المتنافسة الرغبة بالاستحواذ عليـه وحده، ومنع الآخرين من الحصول عليه. وعلى ذلك فإن المتنافسـين يعمـد كـل مـنهم إلى تحقيق غايته دون تقـديم أدنى نفـع للآخـر، بيـنما يحـاول المتسـاومون تشـجيع بعضـهما البعض الآخر على قبول موقف أو ظرف قد يفيد الجميـع. غـير أن هنـاك مواقـف معينـة تضطر المتنافسين إلى اللجوء إلى المساومة عندما يتعرض وجودهما معـاً إلى الخطـر. مثـال ذلك تكوين الحكومات الائتلافيـة أو قبـول المعارضـة ببعض المكاسـب التي تقـدمها لهـا الحكومة. (Mitchell: 1969: 447).

ج. الصراع:

الصراع هو حاله من حالات التفاعل التـي تحصـل بـين طـرفين يفـوز أحـدهما بمـا يطمح إليه ولا يوفق الطرف الآخر إلى ذلك وإنمـا يتحمـل كلفـة فـوز خصـمه وقـد ينشـأ الصراع عن موقف تنافسي، أي أن المنافسة قد تتطور لتصـل إلى حالـة مـن حـالات الصراع عندما يحاول أحدهما تنحية الآخر أو إبعاده عن الموقـف، أو تحميلـه تكـاليف لا يطيـق تحملها.

كما أن الصراع يمكن أن يكون سلمياً عندما لا يتحول إلى جلب الأذى للطرف الآخر ، وينتهي عند حد التهديد والوعيد، وربمـا يتخـذ الصراع طـابع المسـاومة وتحقيـق بعـض المنافع للطرفين، وقد يكون عنيفـاً يـؤدي إلى إيقـاع الأضرار بأحـد الطـرفين المتصـارعين أو كليهما، وينتهي بفوز أحدهما مقابل خسارة الآخر، أو تدمير سمعته أو مركـزه الاقتصـادي أو الاجتماعي، أو تجريده من القدرة على المنافسة. (Mitchell: 1968:460).

إن نتائج الصراع قد تـؤدي إلى الحقـد والتعصـب والاسـتياء لـدى الطـرف الخـاسر، فيتحين الفرص أو المواقف المؤاتية للانتصار لنفسـه في المسـتقبل، لـذلك فـإن الصراع عـلى الرغم من فوائده، يظل حالة مؤذية غـير مرغوبـة، والصراع يمكـن أن يكـون علنيـاً عنـدما تكون أطرافه معروفـة، كـالصراع بـين الـدول، أو الصراع بـين أحـزاب المعارضـة والأحـزاب الحاكمة، وغيرها، وقد يكون ضمنياً ليس من السهولة ملاحظته مـن قبـل الآخـرين خـارج حلبة الصراع، كصراع بعض الكتل أو المجموعات السياسية داخل الحزب الواحد، أو داخـل البرلمان، أو غير ذلك.

د. الأمر أو الفرض: (command):

يعـرف الأمـر بأنـه: إصـدار الأوامـر والتعلـيمات مـن الأعـلى إلى الأدنى في المنظمـة الواحدة. ويتم عبر سلسلة الاتصال والإمرة، من الرؤساء إلى المرؤوسـين لتـوجيههم وحـثهم عـلى تأييـد مـواقفهم وتبنـي بـرامجهم باسـتخدام منظومـة التحفيـز (الثـواب والعقـاب) للمؤيدين والمعارضين. ويعد هذا الأسلوب في صنع القرار السياسي أكثر شيوعاً واسـتخداماً في الأنظمة الاسـتبدادية أو الفردية، وفي المنظومات العسكرية (أندرسون:111:1999).

ه. الإقناع والتعاون:

إن الإقناع هـو أن يسـتميل أحـد الأطـراف الطـرف الآخـر ويحصـل عـلى تأييـده عـلى مواقفه أو عرضه حول قضية أو مطلب ما بعد اقتناعـه بسـلامة الـرأي أو القضـية المعروضـة عليه. أي أن أحد الأطراف يجعل الطرف الآخر يقتنع بوجهة نظره أو موقفه بناءً على حقـائق معينة كانت غائبة، أو معلومـات كانـت غـير متـوافرة، أو مصـالح يمكـن أن تتحقـق لم تكـن واضحة للطرف الآخر، وقد يجتمع كل ذلك (أندرسون:110:199)، مما يـؤدي إلى إيجـاد نـوع من التعاون بينهما، فالتعاون إذن يأتي نتيجة لاقتناع الأطـراف بعضـها بقضـايا الـبعض الآخـر.

واتفاقهم على تحقيق أهداف مشتركة، وبدون أن يحاول أي منهم تحقيق مصالحه وأهدافه الشخصية على حساب الطرف الآخر. إن أي مجتمع لا يستطيع إنكار وجود التعاون بين الجماعات أو الأحزاب السياسية لتحقيق طموحات، وأهداف يسعون جميعاً من أجل تحقيقها والتعاون يؤدي بشكل عام إلى تحقيق نتائج إيجابية وغير مكلفة، وقد حثّ الإسلام الحنيف على التعاون الإيجابي، إذ قال تعالى في كتابه المبين (وتعاونوا على البرّ والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان)، والنصّ القرآني ينهى عن التعاون السلبي الذي يضرّ بالمجتمع كالتآمر للاضرار بمصالح الآخرين وما تقوم به عصابات التهريب والسرقة، وغير ذلك (Mitchal:1969:472).

رابعاً:مستويات السياسات العامة:

أن الجهات المعنية برسم السياسات العامة، المذكورة آنفاً، لا تسهم كلها في رسم جميع السياسات العامة على تنوع موضوعاتها ومستوياتها، إذ أن قسماً منها يستحوذ على اهتمام جميع المعنين بفئاتهم وشرائحهم المتنوعة مختصين أو مواطنين عاديين، بينما لا يشير القسم الآخر منها إلى اهتماماً محدوداً مقارنة بالنوع الأول. وانسجاماً مع ذلك، فقد طرح (ردفورد) ثلاثة للسياسات العامة هي (Redford: 53:1969):

1. المستوى العام: (Macro politics):

وهي المطالب والقضايا أو المشاكل التي تهم الرأي العام، أو شرائح وفئات متعددة منه، كالأحزاب السياسية، أصحاب الدخل المحدود من الموظفين والعمال، مشاكل انخفاض مستوى الأجور وارتفاع أسعار السلع والخدمات، قضية الحرب الأمريكية مع فيتنام (بالنسبة للشعب الأمريكي)، قضية عضوية تركيا في الاتحاد الأوربي (بالنسبة للشعب التركي) قضية (كشمير) بالنسبة لشعبي الهند والباكستان، وقضية الانتفاضة الفلسطينية والاحتلال الصهيوني للأرض

العربية بالنسبة للشعب العربي والشعوب الإسلامية، وغيرها كثير. وقد تبـدأ القضـية عـلى نطاق محدود لفئة اجتماعية أو سياسية واحدة، أو مجموعة من المواطنين ثـم تتطـور إلى قضية عامة بسبب تعاطف فئات واسعة من المواطنين معها.

إن القضايا الكلية أو العامة تحضى بـاهتمام ومشـاركة الأحـزاب السياسـية، وقـادة الجماعات المصلحية والضاغطة، ووسائل الإعلام وسرعان ما تتسع دائـرة الاهـتمام لتشـمل المعنيين برسم وتنفيذ السياسـات العامـة فيقومـون بتحليلهـا وإخضـاعها للنقـاش بسـبب وضوحها وسهولتها، وسرعة التوصل إلى وضع الحلول المناسبة لها ومن المفيد أن نـذكر أن ما يميز السياسات العامة الكلية عن غيرها من السياسات هـو تـدخل رؤسـاء الـدول فيهـا (قيادة السلطة التنفيذية) لأنها تعبر عن المصلحة العامة، وأن القضايا التي يطرحها رئـيس الدولة عادة ما تحظى بأسبقية خاصة على غيرها من القضايا الأخرى التي تطرح للنقاش، باعتباره موجهاً للسياسات العامة، وتحديد مضامينها وأبرز مثال على ذلك ما فعلتـه إدارة الرئيس الأمر يـكي (نيكسـون) مـن دور في السياسـات العامـة الموجهـة لمحاربـة الفقـر في الولايات المتحدة الأمريكية. (أندرسون: 1999: 74).

2. المستوى الجزئي: (Micro Politics):

السياسات الجزئية هي تلك التي تصـنع اسـتجابة لقضـية أو مطلـب فـرد واحد أو جهة أو منطقة معينة، كإعفاء شركة ما من أداء الضريبـة، أو تخفيضـها عنها أو إقامة مشروع لإسكان موظفي إحدى المؤسسات، أو تلبية مطلب مدينـة ما لتعبيد طريق خاص بها، وهكذا فهي إذن قضايا أو مطالب محدودة لشـخص أو شركة أو منطقة معينة، فالسياسة العامة هنا ترسـم لصـالح جهـة واحـدة، أو عدد قليل من الأفراد ومهما كانـت الفائـدة المتأتيـة منهـا عظيمـة لهـؤلاء، فـإن

المتـأثرين والمنتفعـين بهـا هـم حفنـة مـن الأفـراد مقارنـة بـالمجموع الـذي لم يتـأثر بهـا (أندرسون:1999:70).

وكثيرة هي القرارات التي تصدر من هـذا النـوع لصـالح جهـة معينـة أو أشـخاص معـدودين بتـأثير شـخصي مـن قبـل المسـتفيدين، أو أحـد المـوظفين العمـوميين في جهـاز الحكومة الإداري، أو أحد أعضاء البرلمـان فهـي لا تتطلـب تهيئـة مـوارد وإمكانـات كبـيرة لتنفيذها، ولا تشغل أجهزة الإعلام بها، مع كونها تؤدي إلى حرمان جهات أخـرى أو تتخـذ على حسابها، فتخفيض الضريبة عن شخص أو شركة معينة لا يضر بمصـلحة شركـة أخـرى، كما أن الرأي العام لا ينشغل بهذه القرارات، ولا يهتم بها، ولا يعرف أي شيء عنها. وكلـما زادت برامج الدولة، وتوسعت نشاطاتها، زادت الآثار التـي تحـدثها، والمنـافع التـي تعـود على المجتمع أفراد وجماعات، وهذا ما يزيد من حجم وعدد السياسـات العامـة الجزئيـة، كما يمكن أن تعد السياسات العامة المتعلقة بحـل القضـايا القطاعيـة، كالزراعـة والصـيد، والملاحة وغيرها من هذا النوع من السياسات.

3. المستوى المحلي (الاقليمي): (Local politics):

ويقصـد بهـا السياسـات التـي تتنـاول القضـايا والمشـاكل التـي تخـص المحافظـات أو الأقاليم المحلية أو الولايات في الحكومـة الاتحاديـة، مثـل مشـكلة ملوحـة الميـاه في محافظـة الـبصرة (جنـوب العـراق)، أو ازدحـام المـرور في العاصـمة بغـداد، أو ارتفـاع مناسـيب الميـاه الجوفية في محافظات الفرات الأوسط وهكذا فإن هذه القضايا، كما هو واضح تهم المـواطنين في محافظة واحدة أو مجموعة من المحافظـات (إقلـيم)، ولا تعنـي المـواطنين في المحافظـات الأخرى لعدم تأثرهم بها إذ أن موضوعات من هذا النوع لا تجلـب اهـتمام أغلـب المـواطنين الذين هم خارج دائرة التأثر، وعليه فإن تلبية المطالـب وحـل المشـاكل المحليـة أو الإقليميـة غالبـاً مـا توكـل إلى الحكومـات المحليـة أو حكومـات الأقـاليم التـي لكـل منهـا اسـتقلالها

وسلطاتها في جمع المعلومات وتحليلها، وتحديد الأسبقيات، وصياغة السياسات العامة اللازمة والمرتبطة بكل منها في ضوء صلاحياتها، ومسؤولياتها المحدودة لها، بالتنسيق مع الأجهزة الحكومية المركزية المختصة.

الخلاصة:

لقد تبين من خلال البحث أن أهم التحديات التي تواجه صانعوا السياسات العامة هي تلك التي تتمثل بإدراك مشاكل المواطنين، والاستجابة لها بالكيفية التي تحقق أعلى درجات الرضا، وتقديم أفضل الخدمات الممكنة لهم مع الأخذ بنظر الاعتبار الأسبقيات أو تقديم الأهم على المهم عند التعامل مع حل المشاكل أو تلبية طلبات المواطنين خصوصاً عند عدم كفاية الموارد المادية والبشرية والمالية وغيرها.

إن عملية صنع السياسات العامة ليس بالأمر اليسير، فقد وجد أن هناك العديد من الجهات التي تشارك في هذه العملية كالأحزاب السياسية، والجماعات المتنفذة، والنخب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والشخصيات الدينية، والقانونية والسياسية وعامة المواطنون، إضافة إلى القيادات الإدارية بمستوياتها المتنوعة المتواجدة في جميع أجهزة الدولة ذات الصلة بصنع السياسات العامة، كالجهاز التشريعي والتنفيذي، والقضائي. حيث أن عملية صنع السياسات العامة تمر بالعديد من المراحل منها: معرفة مطالب ورغبات المواطنين غير المشبعة أو الكامنة، ومن ثم تحديد البدائل أو الأولويات أو وضع جدولة زمنية لهذه المطالب بحسب المتاح من الموارد المتنوعة والامكانات المتوفرة لأجهزة الدولة ذات الصلة بهذه المطالب والرغبات وصولاً إلى الخطوة الأخيرة التي تتمثل في اختيار السياسة أو السياسات العامة التي ينجم عنها حل المشكلة أو إجابة واحد أو أكثر من مطالب المواطنين.

المصادر للفصل السابع

أولاً: المصادر العربية:

1. الأسود، صادق، الرأي العام: ظاهره اجتماعية، وقوة سياسية، (بغداد، دار الحرية للطباعة والنشر)، 1993.
2. أندرسون، جيمس، (صنع السياسات العامة) ترجمة الدكتور عامر الكبيسي، ط1، (عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة)، 1999.
3. جابريل، والموند، (السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، نظرة عالمية)، ترجمة عبد اللـه، هشام (عمان، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، 1998).
4. الجمل، يحيى، (الأنظمة السياسية المعاصرة، (القاهرة، دار النهضة العربية)، بلا سنة طبع.
5. حمادة، بسيوني إبراهيم، (دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي)، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية) 1993.
6. درويش، إبراهيم، (النظام السياسي: دراسة فلسفية تحليلية)، (القاهرة، دار النهضة العربية، 1968).
7. سرحان، أحمد، (النظم السياسية الدستورية في لبنان والدول العربية)، (بيروت، دار الباحث)، 1980.
8. عبد القوي، خيري، (دراسة السياسة العامة)، (الكويت، منشورات ذات السلاسل)، 1989.
9. عليوه السيد، ودرويش، عبدالكريم، (دراسات في السياسات العامة وصنع القرار)، بلا سنة طبع.
10. العزاوي، وصال نجيب، (السياسات العامة: حقل معرفي جديد)، (بغداد، مركز الدراسات الدولية بجامعة بغداد)، 2001.

11. العويني، محمد علي، (أصول العلوم السياسية: نظرية الدولة، الفكر السياسي، الرأي العام والإعلام، والعلاقات الدولية)، (القاهرة، عالم الكتاب)، 1981.
12. المنوفي، كمال، (أصول نظم السياسة المقارنة)، ط1، (الكويت، شركة الربيعان للنشر والتوزيع)، 1987.
13. الهاشمي، طارق، (الأحزاب السياسية)،(بغداد، مطابع التعليم العالي)،1990.
14. هلال، علي الدين، وسعد، نيفين، (النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغير)، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية)، 2000.

ثانياً: المصادر باللغة الانجليزية:

1. Brady, David,W., "Critical Elections,Congressional Parties and Clusters of Policy Changes " , British Journal of Political Science, (VIII ,January 1978).
2. Cobb,Roger W.and Edler,charles D.;"participation in american politics: the daynamics of Agenda-setting ;(Boston ;Allyn and Bacon;1972).
3. Dye, Thomas R.,"Understanding public policy "; 3rd .Ed .(U.S.A, Prentice –Hall ,lnc. Englewood cliffs.N.J.1978).
4. Dunny, William N.,"Pubic policy Analysis: A introducation, (Inc.Englewood cliffs ,N.J.1979).
5. Dror,Y.,"public policy making Reexamined (U.S.A,chandlre publishing Co.,1968).
6. Edwards,George, C.&sharkansky, Ira" ,The policy predicament" (San francisco; W.H Freeman & Company: 1978).
7. Lipsky, Micheal, "protest as Apolitical Resourcer" ;American political science Review; (Lx11, Decemder, 1968).

8. Lindblom,charles E.,"The Policy –Making Process”, (Englewood Cliffs,N.J. Printice-Hall, 1968).
9. Lowi,Theodore J., ”American Business public policy: case studies and political Theory “; world politics ,xvl ,(July, 1964).
10. Mitchell ,Joyce.M. and Mitchell,william,C.;”political Analysis & puplic policy: An introduction to political science" ,(chicago;Rand and company ;1969).
11. Smith, David G., "Progmastism and the group theory of politics“ , American Political Science Review; Lv111, (September,1964).
12. Redford ,Emmetts ,S.;”Democracy in the Adminstrative State, (London ,oxcford university press,1969).
13. Smith, David G. ”Pragmatism & the Group theory of politics“ ,American Politiccal science Review Lv111 (september,1964).
14. Simons ,Rebert .H. & dvorin, Eugene, p.,”Public Administration: values, policy; and change”). (U.S.A:Alfred Publishing Co. lnc.1977).
15. walker, Jack L., ”Setting The Agenda in the U.S.A; Atheory of problemselection; ”The British Jornal of political science” ;(vol.7,october,1977).
16. Zeigler, Harmon, and Daten, Hendrick; " Interest Group in the states"; In Jacob, Herbert & vines, Kenneth N (Eds). Politics in the American states", 2nd. Edition, (Boston; little, Brown,1971.

المحتويات

الموضوع الصفحة

الفصل الثاني

التخطيط العام والإستراتيجي للمنظمات العامة

الموضوع	الصفحة